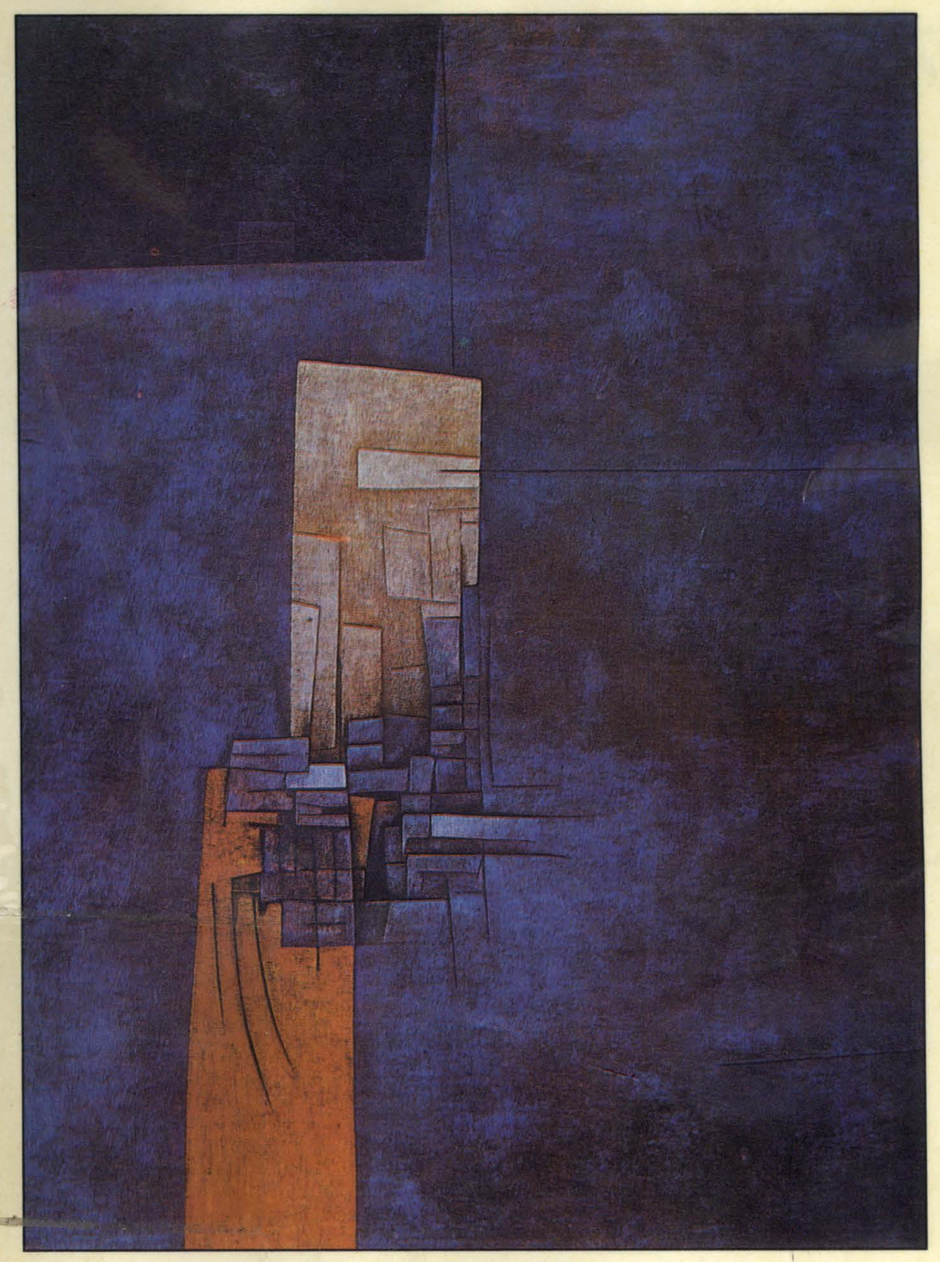
Daniel Levy - Gabriel Székely

Estabilidad y cambio

paradojas del sistema político mexicano



El Colegio de México

CE/320.972/L668e 242372

Levy,

Estabilidad y cambio



Fecha de vencimiento



ESTABILIDAD Y CAMBIO

PARADOJAS DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

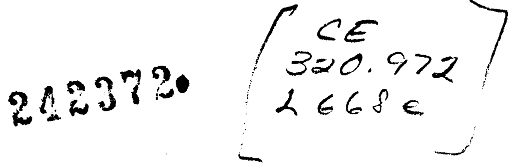
ESTABILIDAD Y CAMBIO

PARADOJAS DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Daniel Levy y *Gabriel Székely*



EL COLEGIO DE MÉXICO



Traducción de

CARMEN ARIZMENDI

Portada:
Fragmento de "Formas en el espacio",
de Gunther Gerzso, tomada
del libro *Cuarenta siglos de plástica mexicana*,
Ed. Herrero, S.A., 1971.

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



Primera edición, 1985

Camino al Ajusco 20
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0304-6
Impreso en México/*Printed in Mexico*

ÍNDICE

PREÁMBULO A LA EDICIÓN EN INGLÉS

La elección de Miguel de la Madrid para presidente de México, a mediados de 1982, es un signo vital de la estabilidad política del país, que se ha extendido por más de medio siglo. Al mismo tiempo, México se encuentra inmerso en una grave crisis económica. Un indicador primordial de la crisis es su deuda externa, cuyo monto es casi el mayor del mundo medido en términos del ingreso per cápita, como proporción del producto nacional bruto o con relación al ingreso de divisas. Existe también una relación muy ambivalente entre México y Estados Unidos, su vecino del norte, salpicada por los muchos recuerdos que México guarda de las violaciones registradas a mediados del siglo XIX, así como del subsiguiente dominio estadunidense y su arraigada actitud de superioridad. De hecho, se justifica argumentar que los emigrantes mexicanos no dejaron de ser considerados como "espaldas mojadas" sino hasta que la crisis de energéticos de 1973 obligó a Estados Unidos a acudir a México como fuente importante para el suministro de gas y petróleo. Si bien muchas personas en Estados Unidos piensan que saben más de México que de ningún otro país de América Latina, sus conocimientos de la sociedad y la cultura mexicanas son, con mucha frecuencia, una mezcla de Tijuana y Acapulco sumados al poco contacto personal que hayan podido tener con los chicanos en su país. En consecuencia, hay una gran falta de conocimiento real de esta mediana potencia en desarrollo, salvo quizá en las zonas fronterizas del sudoeste, donde el contacto entre ambos pueblos es más intenso y cotidiano.

La literatura existente sobre México es amplia y, en el caso de muchos temas, sumamente informativa. Empero, la mejor es esencialmente monográfica; cuando llega a profundizar es sólo sobre un tema muy particular, y los estudios rara vez se caracterizan por un enfoque multidisciplinario. Una vez cada generación han surgido libros que explican exitosamente la esencia de México, cuando menos desde la perspectiva de su época. En esta categoría se cuentan el tema de la revolución cubierto por John Reed, la explicación de la época de Cárdenas dada por Frank Tannenbaum y la descripción de México al inicio de la etapa

moderna de industrialización de Howard Cline. El México de los años ochenta es mucho más complejo y lleno de contradicciones que aquel de los años cincuenta; por tanto, se necesita una interpretación nueva y más sistemática. Con este propósito, Daniel Levy y Gabriel Székely han unido sus talentos y conocimientos para producir una síntesis estupenda que capta el drama y la tragedia del México actual. La política constituye el hilo conductor de su análisis; sin embargo, el análisis de México que surge de las páginas de este libro es completo y no una fragmentación de sociedad, economía y cultura con cierta relación con la vida política. Es más, al estudiar las políticas alternativas para orientar el futuro desarrollo de la nación, propuestas por las principales corrientes político-intelectuales de México, los autores suman una dimensión más para quienes tienen interés por saber no sólo qué es México y cómo llegó a serlo, sino también por saber hacia dónde se dirige y cómo puede llegar allí.

Ronald Schneider

PREFACIO A LA EDICIÓN EN INGLÉS

El problema de escribir un libro con otro autor se agudiza en el caso de autores que intentan, además, superar las fronteras nacionales. Así, pues, estamos muy contentos, y hasta asombrados, de ver que al terminar el libro somos mejores amigos que cuando lo iniciamos. Ha sido una experiencia muy grata para los dos. Sin embargo, no ha sido fácil. La lucha constante por lograr un contenido y un estilo compatibles, aceptables para ambos, nos ha llevado mucho tiempo y mucho esfuerzo.

Era natural que tuviéramos diferencias acerca de muchos temas de la política mexicana. Hemos crecido en países diferentes, con influencias sociales y personales diferentes. Es más, Levy se ha fundado, sobre todo, en fuentes bibliográficas de Estados Unidos y Székely en fuentes de México. Esto no quiere decir que Levy represente "el punto de vista estadunidense" y Székely "el mexicano", pero sí que nuestro trabajo ha sido influido por las sensibilidades, recursos, experiencias educativas y de investigación diferentes de cada autor. Pensamos que es importante que los ciudadanos estadunidenses interesados en la política mexicana conozcan autores mexicanos y no sólo de su país, y viceversa.

Hemos resuelto nuestras diferencias políticas de varias maneras. En primer término, nos hemos dividido la responsabilidad de elaborar los capítulos del libro. Cada uno ha escrito cuatro capítulos, de acuerdo con sus propias preferencias: Levy escribió los capítulos 1, 2, 4 y 6; Székely escribió los capítulos 3, 5, 7 y 8. Sin embargo, la versión final de cada uno de ellos incluye las críticas y sugerencias de ambos autores. En segundo lugar, hemos llegado a compromisos. En los casos donde se pudieron limar asperezas, el autor del capítulo adaptó su trabajo. En las contadas ocasiones donde no pudimos superar las diferencias, optamos por suprimir algunos puntos en lugar de arriesgarnos a confundir el trabajo. En tercer lugar, hemos limitado el alcance de nuestra obra. Esto es que, en vez de desarrollar y elaborar nuestras propias preferencias normativas, hemos tratado de analizar las realidades básicas de la política mexicana. Nos hemos centrado en el tema funda-

mental de cómo México ha podido mantener un grado de estabilidad política sin igual en América Latina, y en lo que México ha logrado en términos políticos, económicos y sociales, en razón de la referida estabilidad. A pesar de la obviedad de su atractivo, dicha estabilidad política se ha desarrollado en medio de sutiles pero complejas paradojas. Los autores estamos más de acuerdo en la sustancia del análisis de la realidad mexicana (la estabilidad y sus paradojas), que en nuestras preferencias normativas. Aun cuando intentamos ser lo más objetivos posible, reconocemos que nuestras opiniones políticas han influido, inevitablemente, en el contenido y en la estructura de cada capítulo.

Al escribir este libro hemos tenido contacto con muchos estudiosos de México, en ambos lados de la frontera. Sus conocimientos representan una contribución importante, aunque, lógicamente, nosotros asumimos la responsabilidad del producto final. Queremos manifestar nuestro agradecimiento a Juan M. del Águila y Rose Spalding por habernos asistido con su comentario, capítulo por capítulo, de todo el manuscrito. También hubo compañeros que nos hicieron valiosos comentarios y compartieron con nosotros sus conocimientos especializados en uno o dos capítulos; damos por eso las gracias a Silvia Arrom, Bruce Bagley, Roderic Camp, Arturo Cruz Sequeira, Cynthia Hewitt de Alcántara, Lorenzo Meyer, Cynthia McClintock, Kevin Middlebrook, Dale Story y Gustavo Vega. April Levy merece nuestra gratitud por su colaboración en la edición y por haber dado origen a la idea de que un profesor estadunidense y uno mexicano escribieran este libro. Ron Schneider y Lynne Rienner, encargados de la dirección académica y editorial de la serie Naciones de la América Latina Contemporánea de Westview, nos han ofrecido generosos consejos, apoyo y aliento; agradecemos particularmente a Lynne Rienner su voto de confianza para extender este estudio más allá de lo originalmente planeado. Por último, damos las gracias a Rodolfo Romo de Vivar y James P. Brochin, quienes nos proporcionaron la mayoría de las fotografías empleadas, así como a Rosa María Casas y sus colaboradores, que nos facilitaron el acceso a la biblioteca de la Embajada de México en Washington, D.C.

Damos las gracias a las siguientes instituciones, con las cuales mantuvimos relaciones mientras escribíamos este libro y que nos proporcionaron su apoyo: Universidad de Yale, Universidad Estatal de Nueva York en Albany, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad George Washington y Overseas Development Council.

Daniel Levy
New Haven, Connecticut

Gabriel Székely
Ciudad de México

PREFACIO A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL

Esta obra fue terminada en diciembre de 1982 y publicada en inglés en la primavera de 1983, luego de tres años de investigación, de redacción y de intensas discusiones entre los autores sobre su contenido final. Desde nuestra perspectiva, ése no era quizá el momento más apropiado para concluir nuestro esfuerzo analítico sobre la estabilidad y el cambio que han caracterizado al sistema político mexicano durante más de medio siglo. México se enfrentaba a una grave crisis interna, fundamental, aunque no exclusivamente económica. Los efectos asociados con cualquier crisis son difíciles de predecir y, por tanto, reconocimos con cierta inquietud que los conceptos utilizados y los juicios emitidos en nuestro trabajo se verían sujetos de inmediato a una prueba particularmente difícil.

Veinte meses después, cuando la traducción del libro al español ya ha sido entregada para su publicación por El Colegio de México, reafirmamos la confianza en nuestro análisis de las bases principales del sistema político mexicano, y sentimos cierta perplejidad con respecto a muchos de los sucesos ocurridos durante ese periodo. Nuestro objetivo no es presentar en estas páginas un análisis detallado de todo lo ocurrido desde diciembre de 1982, fecha de la toma de poder del presidente Miguel de la Madrid. Más bien queremos resaltar algunos hechos que demuestran que las paradojas y el debate entre la estabilidad y el cambio aún caracterizan dramáticamente al México actual.

El esfuerzo central del régimen ha sido fortalecer su legitimidad frente a los distintos grupos sociales afectados por la crisis económica, por el caos y por la confusión reinantes durante el periodo de transición de los poderes federales al finalizar 1982. Entre las medidas de interés general que se podrían mencionar están la reorganización administrativa del ejecutivo y la supervisión del patrimonio y de las labores de los funcionarios, puestas en práctica por las secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General, respectivamente. El régimen ha insistido en la eficiencia y en la honradez de la administración pública, temas que han despertado el interés de una sociedad abru-

mada por la corrupción y los abusos del poder.

Quizá para hacer aún más dramático su mensaje, el gobierno ha acusado de hechos ilícitos y ha encarcelado a Jorge Díaz Serrano, antiguo director de Pemex, y continúan los trámites para la extradición desde Estados Unidos de Arturo Durazo, antiguo jefe de policía de la ciudad de México y una de las figuras más funestas del gobierno anterior.

Pareciera existir también la voluntad de impulsar el proceso de la reforma política, pues se ha otorgado finalmente el registro y la oportunidad de participación electoral al Partido Mexicano de los Trabajadores, y, más importante aún, se discute en el Congreso la posibilidad de incorporar a la oposición dentro del Senado de la República, por un método de representación proporcional similar al que ya existe en la Cámara de Diputados.

Frente a las protestas de la izquierda, el régimen ha mostrado una actitud tolerante y moderada y ha usado medios particularmente sutiles de represión de sus demandas en algunos casos. Cuando la señora Rosario Ibarra de Piedra y cuatro diputados realizaron una huelga de hambre fuera del Congreso para exigir información sobre personas "desaparecidas" durante 1983 y 1984, la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría Federal proporcionaron algunos datos y emitieron boletines para "respetar el derecho de petición" de los ciudadanos. Cuando los trabajadores de la UNAM se fueron a la huelga en demanda de mejores salarios, la policía no los desalojó como en otras ocasiones, aunque el gobierno prestó oídos sordos a sus peticiones hasta que el movimiento murió de inanición sin conseguir sus objetivos. Cuando el importante sindicato de los telefonistas amenazó con una huelga por motivos similares, el gobierno requisó la empresa aduciendo problemas financieros y la necesidad de proteger el interés público; con esa medida, el gobierno adquirió la capacidad legal de terminar la relación contractual sin hacer averiguaciones sobre todos aquellos cuyos actos pusieran en peligro a la empresa durante la situación de "emergencia" en la que se encontraba. Éste ha sido, pues, el rasgo fundamental de la política gubernamental frente a las demandas de las organizaciones de los trabajadores, que han visto disminuir su poder adquisitivo en más de 25% durante el bienio 1982-1983.

Hay otras áreas del quehacer político en las que el régimen ha mostrado menor sensibilidad, como en el caso de las demandas de mayor democracia de un sector de la sociedad. Para ilustrar nuestro argumento, recordemos que las cifras correspondientes a las elecciones locales realizadas en 1983 señalan la limitada disposición del régimen a fortalecer el proceso de la reforma electoral. De 118 posiciones municipales, el PRI ganó 106, el PAN ganó 8 y el resto se repartió entre algunos partidos pequeños. En elecciones estatales para las cámaras de diputados, el PRI obtuvo 139 de un total de 146 escaños. El más ingenuo ob-

servador de la escena política mexicana tendría dudas sobre estos resultados electorales en medio de la crisis económica más profunda de la historia reciente de México. Cabe señalar que el reto principal en la arena electoral ha venido de los partidos de la derecha y, en especial, del PAN en Chihuahua y del PDM en San Luis Potosí.

Los que esperaban un mayor respeto de los resultados electorales no han sido los únicos decepcionados. También lo han sido muchos de los mismos partidarios del PRI que tuvieron en algún momento la esperanza de que su partido adquiriera un cierto grado de independencia del gobierno. El PRI hubiera seguido siendo el apoyo central del gobierno, el "partido en el poder", pero su labor crítica hubiera servido para fortalecer su imagen y para convertirse en portavoz efectivo, y no solamente formal, de las demandas de un sector importante de los descontentos. En suma, ellos creían que el PRI realizaría plenamente su potencial y ganaría todas las elecciones de manera indiscutible y democrática. Sin embargo, estas aspiraciones se vieron frustradas durante la XII Asamblea Nacional del PRI celebrada en agosto de 1984. En vez de un programa modesto pero sustancial de reformas para orientar su desarrollo futuro, se produjeron abundantes declaraciones vacías y hasta ininteligibles. "En México ya no caben personalismos ni liderazgos iluminados", diría el presidente de la República durante su discurso, y el presidente del partido añadiría una advertencia en el sentido de que a México ya no volverían "los esquemas políticos del siglo XIX". Finalmente, el nuevo gobierno se comprometió públicamente a realizar la difícil tarea de combatir la corrupción, no sólo dentro de sus propias instituciones, sino en las de la sociedad misma. El dedo acusador apuntó inmediata e inexorablemente a los sindicatos controlados por el propio gobierno, y en especial al de los trabajadores petroleros. Algunas medidas incluso alentaron las esperanzas de quienes consideran importante controlar a las élites sindicales corruptas. Al principio de 1984, por ejemplo, un decreto de la Secretaría de Programación y Presupuesto terminó de raíz con una de las fuentes principales de recursos financieros malhabidos de muchos líderes sindicales. Los sindicatos ya no podrían contratar los servicios de terceros con el objeto de realizar obras determinadas encargadas por las empresas públicas a las que pertenecen, situación que les permitió en el pasado embolsarse grandes cantidades de dinero. Sin embargo, las presiones sobre los líderes petroleros han amainado y el gobierno ha insistido públicamente en gestos conciliatorios. Se podría argumentar que el gobierno ha actuado con realismo político, pues la endeble situación de la economía se podría ver seriamente afectada si ocurrieran disturbios en la industria petrolera. Cabe recordar que esta industria proporciona más de 70% de los ingresos por exportaciones de mercancías, más de 30% de los ingresos totales del sector público y más de 25% de los impuestos del gobierno.

En contraste, se podría argumentar que el gobierno ha mostrado cierta debilidad o, cuando menos, que cometió un error al alentar expectativas que no podría cumplir.

En lo que a la economía se refiere, el lector se encontrará insistentemente con nuestro argumento de la interrelación que ha existido en México entre el crecimiento económico y la estabilidad política. En este sentido, la paradoja central es que el régimen ha impulsado una serie de cambios que van más allá de lo que nosotros mismos, en 1982, imaginamos que se podría poner en práctica. Sin embargo, los problemas persisten y en algunos casos se acentúan. Para ser más precisos, cabe destacar el dramático programa de ajuste económico ejecutado por el gobierno de Miguel de la Madrid en 1983 y 1984. Algunos indicadores bastarán para entender nuestra perplejidad. El coeficiente déficit del sector público/producto interno bruto, por ejemplo, sufrió una reducción drástica de 18% en 1982 a 8.7% en 1983, y las estimaciones de los expertos señalan que bajará hasta 6% en 1984. La retracción de la economía (—0.5% en 1982 y —4.7% en 1983) dará paso a una moderada tasa de crecimiento de más de 1% en 1984. Las presiones inflacionarias (100% en 1982 y 80% en 1983) han cedido y se estima que el promedio para 1984 será de 60%, aunque al final del año la tasa de inflación se habrá reducido ya a 40%. El déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (12.5 miles de millones de dólares en 1981 y 4.9 miles de millones de dólares en 1982), ha dado lugar a un superávit de 5.5 miles de millones de dólares en 1983. El crecimiento de la participación de las manufacturas en el total de las exportaciones (de 16% en 1982 a 21% en 1983) y una agresiva política cambiaria que ha mantenido al peso ligeramente subvaluado, han contribuido al logro de este último objetivo. En suma, estas cifras demuestran que el régimen ejerce nuevamente un control apreciable sobre las variables críticas de la economía.

El esfuerzo interno de ajuste económico cobra especial relevancia cuando reconocemos que la situación económica internacional ha sido particularmente desfavorable para México. En 1983, por ejemplo, cayó el precio de referencia del petróleo árabe ligero de 34 a 29 dólares el barril. Las tasas de interés han aumentado en varias ocasiones, por lo que el servicio de la deuda exterior de México se incrementó en casi 3 mil millones de dólares. La recesión en los países industrializados ha limitado la capacidad de aumentar las exportaciones no petroleras de países como México. Sin embargo, la importancia estratégica que reviste el país para Estados Unidos y en reconocimiento a su formidable esfuerzo interno de ajuste, la comunidad financiera internacional ha contribuido a mejorar las perspectivas para la evolución de la economía mexicana. En particular, se han renegociado los plazos y las condiciones para el servicio de la deuda exterior de México. Si todas las

partes interesadas ratifican el acuerdo logrado recientemente, los pagos de intereses y de amortización del capital correspondientes a más de 60% (45 mil millones de dólares, aproximadamente) de la deuda externa del sector público, deberán cubrirse en forma gradual durante los próximos 14 años, hasta 1998.

Paradójicamente, aun cuando el gobierno ha manejado la economía de manera disciplinada y a pesar de que la comunidad internacional ha otorgado su apoyo a México, el sector empresarial del país mantiene su actitud de desconfianza. Además de los problemas relacionados con el manejo de la economía durante los últimos años, se señala a la expropiación de los bancos privados como la razón principal de la inquietud de dicho sector empresarial. El gobierno de Miguel de la Madrid vendió a los particulares 33% de las acciones de los bancos expropiados, así como muchas de las acciones de las empresas que ellos controlaban, y se ha pagado la compensación establecida por la ley a los afectados por la expropiación. Sin embargo, estas medidas tampoco han sido suficientes para restablecer la confianza. El 21 de julio de 1984, *Excélsior* reprodujo una declaración ilustrativa de Jorge Chapa, presidente del Consejo Coordinador Empresarial: "en estos momentos existe una fuerte corriente estatal que no es contrarrestada más que por los grupos organizados de empresarios, y por ello el tema de la unidad del sector tiene una importancia nacional". Mientras persistan estos temores, es poco probable que los empresarios contribuyan a mejorar la situación de la economía nacional. Cabe señalar que el bajo nivel de las inversiones se explica tanto por el clima político descrito, como por las altísimas tasas de interés prevalecientes en México. Resulta más cómodo colocar los fondos en un banco y duplicar el capital en cerca de 18 meses, que arriesgar ese capital en el proceso productivo, donde la tasa de ganancia es generalmente menor. De cualquier manera, si no cambia la actitud de los empresarios, los costos sociales y políticos de la recuperación económica serán mayores. La estabilidad del sistema podría verse afectada en perjuicio del régimen y de los empresarios mismos.

Los temas abordados brevemente en este prefacio han sido analizados en mayor detalle a lo largo de este libro. Sólo nos queda reconocer que el interés y la generosidad de El Colegio de México y de Westview Press han permitido llevar a cabo la traducción al español de este libro en forma expedita. Nos animó en todo momento el apoyo recibido de estas dos prestigiosas instituciones, así como la acogida que se ha dado a nuestra obra en Estados Unidos. En especial, deseamos manifestar nuestro agradecimiento a Víctor Urquidi y a Rafael Segovia por su entusiasmo en dar a conocer este trabajo al mundo académico y a la opinión pública de México. Reconocemos asimismo la dedicación de Jaime del Palacio y su equipo de colaboradores, y el esfuerzo generoso

de Carmen Arizmendi y Cristina Martín, que permitió entregar el trabajo para su publicación dentro del límite de tiempo planeado. La labor mecanográfica de Refugio Vega fue estupenda. Por supuesto, la responsabilidad del producto final se le debe atribuir exclusivamente a los autores.

Daniel Levy
Gabriel Székely

1
ESTABILIDAD POLÍTICA Y DESARROLLO

¿UN MODELO DE ESTABILIDAD POLÍTICA?

El rasgo más sobresaliente del sistema político mexicano es, quizá, su extraordinaria estabilidad; de hecho, el régimen mexicano ha sido singularmente estable en el contexto regional de América Latina. Tan sólo desde 1973, Argentina ha pasado de un régimen militar a uno civil, a otro militar más autoritario y nuevamente a uno civil; Chile ha ido de uno reformista liberal a uno marxista y a uno autoritario de derecha; Perú ha cambiado de un régimen militar de izquierda a uno militar de derecha y a uno civil; y Uruguay, de un régimen civil a otro militar. De igual manera, con sólo remontarnos a 1964 y 1958, respectivamente, recordaremos los notables cambios de los regímenes políticos de Brasil y Venezuela; si retrocediéramos medio siglo habría que incluir infinidad de transformaciones sufridas por la mayoría de los grandes países de América Latina, así como por otros más pequeños, notoriamente inestables, como Bolivia. No sólo los países de América Latina, sino también gran parte del Tercer Mundo busca la estabilidad política como una meta a todas luces difícil de alcanzar.

El caso de México ha sido diferente: el país ha conservado el mismo régimen político a lo largo de más de cincuenta años. Es el único país importante de América Latina que no ha sufrido un golpe militar en el periodo posterior a la segunda guerra mundial. Desde 1934, todo presidente electo ha cumplido su mandato sexenal y ha cedido después el mando, pacíficamente, a su sucesor. Cuando menos desde los años cuarenta, a pesar del cambio de líderes, el régimen casi siempre se ha ceñido a un modelo básico de desarrollo nacional que subraya la estabilidad política y el crecimiento económico. Aunque las crisis económicas de 1976 y 1982 pudieran invalidar toda generalización, se puede decir que México ha obtenido un éxito singular al lograr cumplir estos dos objetivos de manera regular. Por consiguiente, todos los interesados en ese desarrollo, desde los estudiosos dedicados a las ciencias políticas hasta los políticos, los gobiernos y banqueros extranjeros, han

señalado muchas veces a México como un modelo a valorar e incluso emular.[1]

Luego entonces, ¿cuáles son las principales características de la sociedad mexicana después de ese largo periodo de estabilidad política? Aceptar que México ha sido estable no equivale a elaborar un juicio respecto a si la estabilidad ha sido una bendición o un problema. Quienes no están de acuerdo con la situación actual y están a favor de cambios fundamentales, quizá piensen que la estabilidad política ha sido un elemento sin importancia o, por el contrario, un obstáculo para los cambios deseados; mucho depende de la relación que se vea entre dicha estabilidad y otros componentes del desarrollo. Hay quienes consideran que el desarrollo político es una combinación de la estabilidad del gobierno, la creación y el fortalecimiento de las instituciones y la inclusión de los ciudadanos en los beneficios del proceso de desarrollo. Otros piensan que esta definición resulta moralmente inadmisible y consideran que el desarrollo debe plantearse en los términos de una participación política independiente significativa, de una democracia. Hay también quienes conceden la mayor importancia al desarrollo económico, sea en términos de producción, de industrialización o de ingresos per cápita, o bien, por el contrario, en términos de distribución de los recursos. Al insistir estos últimos en la importancia de la distribución de los recursos, incluyen en ella diversos conceptos del desarrollo social y se centran en temas como la distribución y la calidad de la educación, el cuidado de la salud y otros servicios públicos.[2] Muchas obras han tratado de analizar las relaciones existentes entre algunos de estos criterios del desarrollo. En esta obra nos centramos en la relación que hay entre la estabilidad política y algunos otros criterios del desarrollo. Más precisamente, nos preguntamos cómo una serie de factores ha contribuido a la estabilidad política de México, y lo que es más importante, qué realidades políticas, económicas y sociales han caracterizado a ese México estable.

[1] Seguramente la obra contemporánea más conocida que trata el tema del desarrollo basado en la estabilidad política es la de Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968. Huntington considera que México tiene "mucho éxito en su desarrollo político", atribuye el crecimiento económico del país a su estabilidad política y concede a México atención especial por ser un modelo de estabilidad. La cita es de la página 324, ver también pp. 315-324.

[2] De 1954 a 1970, México siguió un patrón denominado "desarrollo estabilizador" que incluía políticas como la de precios internos estables y un tipo de cambio estable. Insatisfecho con los resultados del desarrollo estabilizador, el presidente Luis Echeverría (1970-1976) intentó introducir el "desarrollo compartido". Los esfuerzos realizados por Echeverría y López Portillo para modificar y revitalizar el modelo básico de desarrollo son analizados en capítulos posteriores.

ESTABILIDAD POLÍTICA EN MEDIO DE PROBLEMAS PROFUNDOS Y APREMIANTES

La estabilidad política no implica necesariamente ausencia de flexibilidad y de cambios políticos (o económicos y sociales), como se puede ver en los ejemplos que aparecen a lo largo de este libro. La estabilidad política, en el sentido en que la entendemos en esta obra, significa el mantenimiento de un régimen y de su modelo básico de desarrollo. Pero la estabilidad del régimen no garantiza la pasividad de los ciudadanos (y mucho menos su bienestar). En México se han dado muchas protestas, incluso violentas, y el gobierno se ha tenido que enfrentar constantemente a numerosas y graves amenazas. Decir que el régimen mexicano está en crisis es totalmente discutible; decir que el mismo México está en crisis, en el sentido amplio de que se enfrenta a enormes problemas económicos y sociales, recientemente agravados, es mucho menos discutible. La crisis de México ha requerido nuestra atención por la amenaza que puede significar para la estabilidad del régimen —lo mismo que si el crecimiento económico llegara a detenerse—, pero, también y principalmente, porque la crisis misma deriva de problemas subyacentes que podrían indicarnos qué es lo que se ha logrado y en qué se ha fracasado durante el periodo de estabilidad en México.

En el capítulo 2 se discuten brevemente las dimensiones de la profunda crisis económica surgida en 1981; por otra parte, en el capítulo 5 se analizan, con mucho más detenimiento, las fuentes y los factores que ayudan a explicar los problemas económicos y sociales del país; en esta introducción pretendemos dar una idea de la urgencia y del impacto de algunos de estos problemas en la vida diaria de México. Durante las décadas caracterizadas por la estabilidad política y el crecimiento económico, se han aliviado algunos de los terribles problemas económicos y sociales que históricamente han asolado a México. Pero, con la misma certeza, cabe señalar que no se han aliviado otros problemas. Es esta incongruencia la que podría agudizar la amenaza que se cierne sobre la supervivencia del sistema. Aunque consideremos los resultados observados como una "revolución de expectativas", como aspiraciones frustradas o como carencias relativas, sabemos que las circunstancias abyectas de un pueblo no le llevan a rebelarse tanto como percibir que dichas circunstancias son plenamente innecesarias e injustificadas; la definición subjetiva de lo injustificado parte, muchas veces, de la comparación de algunos entre la promesa de que se logrará el desarrollo y los privilegios concretos y visibles de los cuales ya gozan otros.[3] Discutiremos brevemente estos problemas ancestrales,

[3] Un análisis clásico de las causas de la rebelión se encuentra en Alexis de Tocqueville, *The Old Regime and the French Revolution*, Stuart Gilbert (trad.), Nueva York: Dou-

agudizados por su yuxtaposición con el aumento de privilegios, pero analizaremos también problemas nuevos, ocasionados quizá por el avance del mismo desarrollo.

Pobreza, desnutrición, enfermedades, desempleo, subempleo, analfabetismo y educación deficiente son sólo algunos ejemplos de problemas antiguos que persisten y que ahora coexisten con mayor riqueza y más oportunidades. La distribución del ingreso del país es una de las más desiguales del mundo y se torna día con día incluso más injusta (ver capítulo 5). En el campo de la medicina han aumentado las instalaciones modernas, pero muchos mexicanos siguen dependiendo de las curaciones caseras y de la herbolaria. Los mexicanos del campo alcanzan apenas el segundo grado de educación primaria en promedio, cifra típica de los países más pobres del Tercer Mundo, aun cuando casi 15% de la población (comparado con 2% de 1960) tiene acceso actualmente a la educación superior y esa cifra esté muy próxima a la de muchos países de Europa.[4] Los transportes nos ofrecen otro caso de enormes contrastes. En las áreas urbanas, el México desarrollado usa automóviles, taxis o modernos autobuses que sólo transportan tantos pasajeros como quepan en sus asientos; el México menos desarrollado depende de autobuses más viejos, que con frecuencia van llenos hasta el tope. En los recorridos interurbanos, el México desarrollado viaja en avión, automóvil o autobús de primera, equipado con aire acondicionado, música estereofónica, baños, asientos numerados y, en ocasiones, hasta refrescos de cortesía. Los autobuses de segunda rara vez llegan a las características mencionadas y dan cabida al mayor número posible de pasajeros, que además llevan frutos, aves de corral y otras mercancías.

Nos hemos referido brevemente a algunos casos donde el desarrollo ha producido resultados que casi todo el mundo puede ver, pero que sólo algunos pueden disfrutar. Ahora veremos otros casos donde la calidad de vida ha empeorado, de hecho, para la mayoría de los mexicanos, aunque también en este caso el efecto ha recaído especialmente sobre los menos privilegiados. El crecimiento de la población, tanto producto del desarrollo como causante de muchos problemas crónicos, sirve de ejemplo. La población de México no era quizá considerablemente mayor en 1872 que durante la conquista española, realizada tres siglos y medio antes; pero, en el siglo XX, a medida que la estabi-

---

bleday, 1955. Una evaluación empírica, más moderna, es la de Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel*, Princeton: Princeton University Press, 1970.

[4] Para el tema de educación rural ver "Postración educativa", *Excélsior*, editorial, 1 de diciembre de 1979. Quizá 40% de la población campesina de México aún es analfabeta. Para educación superior, la Organización Educativa, Científica y Cultural de las Naciones Unidas, en el *Statistical Yearbook 1977*, París: UNESCO, p. 151, 1978, marcaba 6% en 1970 y 10% en 1975; la expansión ha seguido a un ritmo acelerado.

lidad política remplazaba a la violencia revolucionaria, la población empezó a crecer desmesuradamente. Es más, es el desarrollo el que ha alentado el crecimiento de la población al aumentar el promedio de vida. La población aumentó 1% anual, aproximadamente, a principios del presente siglo, 1.7% anual en la década de 1930, y 3.4% anual en la década de 1960. De hecho, México llegó a tener una de las tasas de crecimiento de población más altas del mundo. La población llegó a 66.8 millones en 1980, cuando aproximadamente uno de cada dos mexicanos tenía menos de quince años (lo que significa que un amplio sector de la población es prácticamente improductivo).[5] Cuando aumenta la población hay que producir más alimentos, ofrecer más servicios de salubridad y educación y distribuir más tierras, solamente para continuar igual. Es necesario también crear muchas más fuentes de trabajo.

Al darse cuenta de los peligros que significaba el crecimiento desmedido de la población, el gobierno empezó a tomar medidas. Como "candidato" a la presidencia, en 1970, Luis Echeverría se jactaba de su oposición al control natal presentándose como padre orgulloso de ocho hijos; como presidente, Echeverría contribuyó al inicio del programa gubernamental para la planificación familiar. Desde entonces, la tasa de nacimientos del país ha disminuido de manera impresionante, desde una máxima aproximada de 3.7% anual, a la ligeramente menor de 3% anual, aunque esta tasa siga siendo todavía muy elevada incluso entre las de los nacimientos en el Tercer Mundo. La mayoría de las proyecciones calculan que la población de México pasará de los 100 millones para finales de siglo.

La urbanización de México es otro fenómeno que puede ser inmediatamente asociado con la falta de desarrollo y con el desarrollo mismo. Las ciudades de México no tienen aún plantas industriales que permitan ofrecer suficientes empleos, ingresos y oportunidades a sus habitantes; empero, las ciudades crecen mientras más aumenta la población y hay más campesinos frustrados, pero con ambiciones, que abandonan sus poblaciones de origen. Las consecuencias sociales del desarraigo producidas por la emigración pueden ser fuente de problemas especiales, tanto para los propios emigrantes, como para las ciudades, cada vez más pobladas.[6] El valle de México, que incluye a la capital, contiene

[5] Los datos del estancamiento histórico proceden de Frank Tannenbaum, *The Struggle for Peace and Bread*, Nueva York: Columbia University Press, 1950, p. 10. Para el crecimiento reciente ver Thomas E. Weil *et al.*, *Area Handbook for Mexico*. Washington D.C.: Government Printing Office, **44**, pp. 36-38 (1975).

[6] Para discusiones pertinentes, ver Clifford Kaufman, "Urbanization, Material Satisfaction and Mass Political Involvement: The Poor in Mexico City", en *Comparative Political Studies*, **4**, 3 (1971); Wayne A. Cornelius, "Urbanization as an Agent of Latin American Political Stability: The Case of Mexico", en *American Political Science Review*, **63** (3), pp. 833-957 (1969).

aproximadamente una quinta parte, o quizás más, de la población total del país. También es probable que tenga el aire más contaminado del mundo. Sólo en 1979, la contaminación atmosférica se elevó 50%; el automóvil, producto del desarrollo, fue uno de los principales responsables de este fenómeno.[7]

El automóvil dificulta la vida urbana de México en otros sentidos también. Los congestionamientos de tránsito en la ciudad son insoportables, y empeoraron drásticamente en los años setenta. Los habitantes de la ciudad que emplean autos para dirigirse a su trabajo, llegan a pasar hasta cuatro horas diarias transitando en ellos. El cálculo de las horas de trabajo perdidas por esta causa es apabullante. El tránsito de la ciudad, abigarrado en unas cuantas calles principales, es peor que el de cualquier ciudad de Estados Unidos, y las horas de congestionamiento son muchas más que allá. Sin embargo, a pesar de los problemas que representa el automóvil, los transportes públicos no ofrecen una opción satisfactoria. El metro de la ciudad de México, que transporta a unos 2 millones de pasajeros al día, es limpio, silencioso y eficiente y, además, está ampliando sus rutas. Pero el sistema ofrece un servicio menos adecuado que el que brindaba hace unos cuantos años, simplemente porque no puede dar cabida al aumento de pasajeros que transporta. Durante unas cuantas horas todas las mañanas y también todas las tardes, el metro es un verdadero campo de batalla, y, en este caso también, mucho más rudo que el sistema subterráneo de cualquier ciudad estadunidense. Para su protección, durante las horas de mayor afluencia, las mujeres y los niños son separados, literalmente, de los hombres, y conducidos a diferentes secciones en las plataformas de espera de los trenes.

Ahora, en medio de los problemas de México, se presenta en escena el petróleo. El capítulo 7 analiza la opinión de algunos observadores acerca del impacto que tendrá el petróleo en los problemas de México. Por ahora, nos limitaremos a decir que hay quienes consideran que el petróleo es una bendición que permitirá a México enfrentar, finalmente, muchos de sus problemas crónicos, o permanecer igual en las áreas donde, en otras circunstancias, perdería terreno; sin embargo, otros piensan que el petróleo perpetuará, o incluso agravará, estos problemas, ya que las ganancias que produzca irán a manos de unos cuantos, mientras que la inflación resultante afectará a todos. Algunas pruebas de las razones de estas dos perspectivas pueden verse en el impacto inicial que ha tenido el petróleo durante la profunda crisis económica que fuera centro de atención a mediados de la década de los setenta. Cier-

[7] "El Valle de México", en *Unomásuno*, 6 de diciembre de 1979, que habla de investigaciones del Instituto Politécnico Nacional; y David Siller y Miguel Ángel Velázquez, "Los índices de contaminación", en *Unomásuno*, 21 de diciembre de 1979.

to es que el petróleo condujo al crecimiento económico de su punto más bajo, a mediados de ésta, hasta las tasas características del periodo posterior a la segunda guerra mundial, o a tasas incluso mayores. Sin embargo, también contribuyó a que la inflación alcanzara un punto máximo de 30% en 1980, cifra sin precedentes que aumentó mucho más en 1982, cuando, además, ya se había detenido el crecimiento.

Es más, el crecimiento fundado en el petróleo es símbolo de la forma en que el desarrollo de México ha favorecido a la gran industria a expensas de la agricultura, en especial de la agricultura de subsistencia. De hecho, hoy en día, México se enfrenta a la amenaza de perder su autosuficiencia tradicional en la producción de muchos alimentos básicos. Algunos ejemplos serían el maíz (base de la popular tortilla), el azúcar, el arroz, los frijoles y otros vegetales y frutos, así como el café y el algodón. Muchos mexicanos temen el trueque de "alimentos por crudo" cuando, para alimentarse, se ven obligados a depender de un Estados Unidos sediento de petróleo. Así, en 1980, México declaró que la autosuficiencia de granos básicos era una *meta* nacional primordial. En realidad, se puede decir que esta declaración fue la aceptación tácita del fracaso de las políticas para la "modernización rural" (es decir, las técnicas nuevas para superar problemas de producción) seguidas desde 1940 como parte del modelo de desarrollo de crecimiento con estabilidad. La modernización del campo nunca condujo al "desarrollo agrícola" concomitante (definido como la mejoría en la calidad de vida de la población rural). De hecho, la modernización del campo se encauzó no tanto hacia el desarrollo agrícola como al urbano, y aceptó la miseria rural como el precio de alimentar de forma barata a la creciente población urbana.[8] A costa de sus sufrimientos, el México rural pudo alimentar al país. Hoy en día, el régimen ha reconocido que se necesitan políticas nuevas para evitar que incluso sus logros se le escapen de las manos (ver capítulo 5: El programa del SAM).

No obstante la gravedad de muchos de los problemas económicos y sociales de México, todavía no han llegado al punto de transformar la política del país. La estabilidad política ha perdurado y persiste a pesar de las constantes afirmaciones de que una sociedad dividida internamente no puede sobrevivir, de que las contradicciones entre el desarrollo y la falta de éste son muy profundas, de que no se puede sostener el *statu quo*, de que resulta inevitable un cambio fundamental. La mayoría de las obras escritas en las décadas de 1950 y 1960 sostenían, con optimismo, que los criterios políticos, económicos y sociales de desarrollo, por regla general (quizá de manera natural) se com-

[8] El contraste entre "modernización y desarrollo" es discutido por Cynthia Hewitt de Alcántara, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, México D.F.: Siglo XXI, p. 283 y ss. (1978).

plementan o incluso se promueven entre sí. Supuestamente, ése era el derrotero seguido por el desarrollo de Estados Unidos y el de Europa Occidental. De tal suerte, como México había logrado ya la estabilidad política y el crecimiento económico, muchos observadores supusieron que, a continuación, seguirían seguramente una participación política significativa, una distribución más equitativa de la riqueza y algunos otros indicadores de mayor bienestar social. Otros pensaron que los aspectos negativos de la balanza del desarrollo superarían a los positivos y acabarían por afectar la estabilidad política. Muchos de esos comentarios se fundan en proposiciones disyuntivas: habría que satisfacer las aspiraciones frustradas, probablemente por medio de una opción democrática, reformista o socialista, o habría que reprimirlas de manera directa, probablemente por medio de una opción derechista, autoritaria o fascista. Había que hacer algo, pronto, o el sistema se vendría abajo.[9]

El aumento de la actividad de las guerrillas, a finales de la década de 1960 y principios de la de 1970, parecía confirmar esta vertiente de la disyuntiva. En esos años, las guerrillas polarizaron la política —o dejaron al descubierto su polarización latente— y el gobierno fortaleció su aparato de represión. La actividad guerrillera tiene una larga historia en México, aunque sólo en esta época su intensidad aumentó tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Incluso el gobierno y la prensa llegaron a hablar de una crisis de terrorismo político, sin referirse ya a las guerrillas como un mero acto delictivo común. A principios de la década de 1970, una racha de secuestros políticos sacudió a México. Entre las víctimas estaban el senador Rubén Figueroa, el importante industrial de Monterrey, Eugenio Garza Sada, y el suegro del propio presidente. Algunos, como Garza Sada, fueron asesinados. Otros, como Figueroa, fueron liberados, seguramente después de que el gobierno aceptara, en secreto, las exigencias de los guerrilleros. Al advertirse cierta debilidad del gobierno, se fortaleció la imagen de las guerrillas. Unida a la crisis económica (fuga de capitales mexicanos, inflación, devaluación del peso) y las controvertidas expropiaciones de tierra, la idea de la debilidad del gobierno contribuyó a que se especulara, de manera un tanto apresurada, que habría una intervención militar en el sistema político dominado por los civiles. Pero la amenaza de las guerrillas culminó y decayó, y el gobierno quedó intacto. Una derrota de las guerrillas ampliamente conocida fue, en 1974, el asesinato de Lucio Cabañas, antiguo maestro de enseñanza primaria, que

[9] Ver, por ejemplo, Octavio Paz, *The Other Mexico: Critique of the Pyramid*, Lysander Kemp (trad.), Nueva York: Grove Press, p. 45 (1972): "El dilema es: o el México desarrollado absorbe e integra al otro México, o el subdesarrollado. . . terminará por estrangular al desarrollado". Una de las proposiciones alternativas más conocidas está en Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, D.F.: Era, 1965.

durante varios años había dirigido maniobras guerrilleras en las montañas y que quizá tuvo parte también en el secuestro de Figueroa. Sin embargo, aunque la amenaza de las guerrillas haya amainado, no se puede decir que haya desaparecido; está especialmente activa en los estados pobres y montañosos, como por ejemplo Guerrero.

La crisis política más dramática de los años recientes ocurrió en 1968. Grupos de estudiantes que se oponían a la política autoritaria y conservadora del régimen, fueron más allá de los límites generalmente permitidos a la disensión en México y se les reprimió de manera excesivamente violenta. Con esa ruda acción, el régimen "resolvió" el problema de la disensión política abierta y organizada, pero creó un profundo problema de falta de legitimidad política.[10]

El problema de la legitimidad política es mucho menos dramático que el de las guerrillas o las protestas estudiantiles, pero no deja de ser profundo y difícil. Se ha visto cierta debilidad del partido oficial en las elecciones más recientes y de allí han surgido serias dudas acerca del apoyo popular con que cuenta el régimen. Las tasas de abstención son mucho mayores de lo que le gustaría al gobierno. Algunos observadores incluso han comentado que el contrincante electoral más importante es "el partido del abstencionismo". En el capítulo 3 se analiza el desafío que ese hipotético partido representa para la legitimidad y los retos planteados por los partidos de reciente reconocimiento legal, y se analizan también las respuestas del gobierno a esos desafíos, incluso los impresionantes resultados de su sólida victoria en las elecciones de 1982.

A pesar de los diversos retos a los que se enfrenta, tanto los manifiestamente políticos como los que se originan en los problemas socioeconómicos, notablemente agravados, México —cuando menos hasta ahora— ha permanecido estable en términos políticos. Esa estabilidad ha sido a veces sacudida, pero no destruida. *Los pronósticos más exactos han sido los que hablaban de la viabilidad del régimen político de México y de su flexibilidad para enfrentar problemas que en otras circunstancias hubieran sido desestabilizadores* (ver capítulo 4). De hecho, en el momento de mayor amenaza contra su estabilidad, sólo unos cuantos años después de que la crisis había derribado a muchos otros regímenes de América Latina, el gobierno mexicano transfería pacíficamente el poder de un presidente a otro; ese cambio clave, de Luis Echeverría (1970-1976) a José López Portillo (1976-1982) será analizado, desde diversas perspectivas políticas, económicas y de política exterior, en los siguientes capítulos. El nuevo gobierno proclamó

[10] Para las causas y las consecuencias de la confrontación de 1968, ver Daniel Levy, *University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System*, Nueva York: Praeger Publishers, pp. 28-37 (1980).

orgullosamente la viabilidad del régimen. Miguel De la Madrid, quien después sería presidente, expresó el optimismo del régimen con estas palabras: "tenemos historia, tenemos ideología, tenemos al sistema y tenemos dirigentes". No todo lo anterior es propaganda o buenas intenciones de fuentes tendenciosas. Los inversionistas extranjeros, por ejemplo, consideran que México es en general un lugar atractivo para ellos y con un futuro estable. Comparada con la transición de Echeverría a López Portillo en 1976, la transición de López Portillo a De la Madrid en 1982, a pesar del serio aumento de los problemas económicos del país, no estuvo envuelta en especulaciones sobre la inminente caída del gobierno. En cambio, muchos comentaristas de noticias, mexicanos y extranjeros, subrayaron desde el principio la notable y revitalizada estabilidad del régimen, aunque esos mismos comentaristas tuvieron que moderar sus palabras cuando México llegó a la terrible crisis económica en 1982. Se podría argumentar que las crisis económicas agudas representan, inevitablemente, una amenaza para la estabilidad política; de hecho, este libro subraya, en varias ocasiones, que la estabilidad política de México ha estado ligada, fundamentalmente, al crecimiento económico. Pero también se puede enfatizar cuán importante ha sido la estabilidad política del país que ha permitido superar algunos problemas económicos que habrían conducido a la destrucción a muchos otros regímenes del Tercer Mundo.

Sin embargo, el futuro de la estabilidad política de México no está asegurado. Un factor importante en esa incertidumbre es el crecimiento económico, pues si bien es cierto que el régimen ha superado crisis esporádicas de crecimiento, nunca se ha enfrentado al estancamiento por un periodo prolongado. Los pronósticos, las expectativas y las propuestas que se hagan dependen, en gran medida, de los diversos factores que se elijan para la discusión, como puede verse en el capítulo 8. *Así como las crisis del pasado reciente no han conducido a la inestabilidad, el hecho de que en el presente haya estabilidad no es garantía de su permanencia en el futuro. La estabilidad que México ha ostentado hasta ahora podría venirse abajo incluso en un futuro próximo.*

Este texto —demasiado tímido o demasiado sobrio— evita hacer pronósticos. Su objetivo central es entender la lógica de la política mexicana. Sin embargo, esa lógica no implica fatalidad. Aunque no pretendemos, por ejemplo, explicar plenamente la extraordinaria estabilidad política del país, sí podemos tratar de acercarnos a dicha meta en la medida de lo posible. En el caso de que el día de mañana México perdiera repentinamente su estabilidad, todas las estupendas explicaciones de su funcionamiento resultarían inadecuadas, cuando menos parcialmente.[11] Lo que sí está del todo claro es que hasta hoy en día

[11] El tema no se debe tomar como enfrentamiento entre la estabilidad continuada

no se han resuelto las discutidas "contradicciones" del desarrollo de México, así como no se han cumplido las predicciones alarmantes. Lo anterior no quiere decir que nosotros evitemos tomar en cuenta algunas alternativas acerca de la orientación, los objetivos y el funcionamiento del sistema político. Por otra parte, sí significa que analizamos, con más detenimiento, todo aquello que sigue siendo la esencia de la realidad de México.

TERRITORIO Y POBLACIÓN

Este libro trata del sistema político mexicano en su sentido más amplio, e incluye la consideración de aspectos económicos, sociológicos e históricos. No es, en realidad, una introducción a México en un sentido general, porque no toca aquellos aspectos del país que caen fuera del ámbito político. Aun así, es preciso tener en cuenta algunos antecedentes del territorio y de la población para poder entender el contexto en el cual se desarrolla la política en México. No es necesario creer que la geografía, los recursos naturales, el regionalismo, la cultura, los aspectos étnicos y la demografía determinan la política para aceptar que la afectan, que le ofrecen diversas oportunidades y le plantean retos. Y, sin duda, cuando estudiamos la política, lo que más nos interesa es la gente, que es la que se ve afectada directamente por la política.

El territorio

Geográficamente, México es grande y diverso. Su superficie de 1 968 000 km^2 (760 000 millas cuadradas) lo convierte en el tercer país de América Latina en orden de extensión, después de Brasil y Argentina, y en uno de los diez países de mayor tamaño del mundo. Un factor geopolítico importante son los 3 200 km (2 000 millas) de frontera norte con Estados Unidos. También importante, aunque menos, es la frontera de 960 km (600 millas) con Guatemala y la de 260 km (160 millas) con Belice, país que acaba de independizarse en 1981. Después de las fronteras del sur se extiende el resto de América Central.

Además del tamaño y las fronteras de México, existen dos factores geográficos que deben ser mencionados dentro de un contexto político: los recursos naturales y la diversidad de las regiones. México no puede ser considerado un país especialmente desafortunado ni (salvo que el petróleo altere esta condición) especialmente afortunado en cuan-

y la disolución del régimen. También es posible encontrar soluciones intermedias. Los historiadores que estudien en el futuro al México de las décadas de 1970 y 1980 quizá no se pongan de acuerdo acerca de si el régimen ha perdurado adaptándose hábilmente a los nuevos desafíos, o si ha sufrido cambios fundamentales.

to a recursos naturales se refiere. Sin embargo, existe el mito de su riqueza sin par. El historiador Daniel Cosío Villegas ha ubicado las raíces de este mito en los tiempos de los primeros colonizadores.[12] Los conquistadores españoles fueron víctimas de la combinación de ciertos cálculos exagerados (pues pretendían obtener mayor apoyo de España) y de su entusiasmo desmedido. Posteriormente, tanto mexicanos como extranjeros han perpetuado este mito, a veces para atribuir los fracasos de México a quienes detentan el poder, o, en ocasiones, para estereotipar a los mexicanos como indolentes, indisciplinados o incapaces de aprovechar sus recursos, quizá también para justificar con ese argumento la explotación extranjera de los mismos.

México es un país rico en minerales. Famoso por su oro y plata desde tiempos coloniales, ha sido siempre un productor de plata de primer orden. Tiene también otros recursos minerales importantes como plomo, zinc, cobre y azufre. En México hay además algunas tierras buenas para el cultivo y la ganadería, zonas boscosas y aguas de pesca. En la actualidad, lógicamente, el petróleo ha pasado a ser el recurso natural más importante.

Los observadores realistas también deben tomar en cuenta los aspectos negativos de la geografía mexicana. El país perdió gran parte de sus mejores tierras de cultivo en la guerra del siglo XIX contra Estados Unidos. Hoy, la mayor parte de las tierras mexicanas son poco fértiles. Desafortunadamente, el clima de México es muy variado, no sólo por la latitud y la longitud del territorio, sino por su elevación sobre el nivel del mar y, también, porque el clima de las regiones costeras no es apropiado para la agricultura. De hecho, el clima tiende a ser cálido desde el nivel del mar hasta los 600 m (2 000 pies), para volverse más templado hasta los 2 400 m (8 000 pies) y más frío de ahí en adelante. Otro problema es la precipitación pluvial, insuficiente en algunas zonas y excesiva en otras. Más de la mitad de México es seco; alrededor de una cuarta parte, principalmente la zona montañosa, tiene lluvias y clima templado, y el resto es de lluvias tropicales.

México tiene también una topografía sumamente accidentada. Sus montañas dificultan no sólo la agricultura en gran escala, sino también los transportes y las comunicaciones, e impiden además la homogeneidad nacional, puesto que dividen al país en regiones. No es difícil apreciar las dificultades que de esto resultan. El Distrito Federal se encuentra a 2 100 m (7 000 pies) sobre el nivel del mar y, no obstante, dentro de un valle. Si el ambiente no estuviera tan contaminado, los habitantes de la ciudad de México podrían ver las montañas que la rodean. Si alguien viaja hacia el oriente o el occidente, verá que sólo comienza a descender al acercarse a la costa; durante ese descenso descu-

[12] Daniel Cosío Villegas, *Extremos de América*, México D.F.: Tezontle, 1949.

brirá la belleza física del país y su interesante topografía.

Varios especialistas han propuesto diferentes divisiones regionales, aunque todas relacionadas entre sí. El propio gobierno ha dividido a México en cinco regiones.[13] La zona del Pacífico norte, con los estados de Baja California, Sonora y Sinaloa, es la extensión territorial que ocupa el segundo lugar por su tamaño. Sin embargo, como gran parte de este territorio es desértico, la zona está relativamente poco poblada. La zona norte va desde la Sierra Madre Occidental (cordillera unida a la Sierra Nevada de Estados Unidos) hasta el golfo. Comprende los estados de San Luis Potosí, Zacatecas, Chihuahua y Coahuila, aproximadamente 40% del territorio; incluye algunas planicies y la Sierra Madre Oriental (unida a las Montañas Rocallosas) y cuenta aproximadamente con 20% de la población de México. Así pues, las características geográficas centrales de la parte norte del país son las dos cordilleras llamadas Sierra Madre y las mesetas que se encuentran entre las mismas. La zona del centro, en torno al Distrito Federal, es la tercera en cuanto a extensión, pero incluye a cerca de la mitad de la población. Esta zona es un valle asentado en un terreno volcánico elevado. La costa del golfo, que incluye los estados de Veracruz, Tabasco y Yucatán, es una zona plana y baja, con extensión y población relativamente reducidas. Por último, la zona del Pacífico sur es la región más agrícola y en algunos sentidos se parece más a algunas partes de América Central que a la mayor parte del territorio de México.

La topografía y las regiones de México, además de su vasta extensión territorial, hacen más difícil la homogeneidad política y cultural de la nación; tiene también mucho que ver con las diferencias étnicas, culturales, sociales y ocupacionales del país.

La población

Así como México es amplio y variado por su geografía, también lo es por sus habitantes.[14] Su población de 66.8 millones (1980) lo coloca entre los diez países más poblados del mundo. México es el país de mayor población del mundo hispanoparlante; le siguen a gran distancia Argentina y Colombia, los dos países más importantes de América Latina en cuanto a población, así como la propia España, madre patria de la región.

La mayoría de los mexicanos es producto de dos grupos étnicos muy

[13] Weil *et al.*, *Area Handbook for Mexico*, p. 14.

[14] Para un análisis actualizado de la población de México, ver Francisco Alba, *The Population of Mexico: Trends, Issues, and Policies*, Marjory Mattingly Urquidi (trad.), New Brunswick: Transaction Press, 1982.

diferentes: los indígenas y los españoles colonizadores. Fueron pocas las mujeres españolas que vinieron al Nuevo Mundo y se hizo inevitable el mestizaje de varones españoles con mujeres indígenas. Algunas de las ramificaciones políticas del mestizaje se estudian en el capítulo 2.

Los cálculos sobre la población netamente indígena varían. Las mismas definiciones varían. Hay antropólogos que se fijan más en la fisonomía, otros lo hacen en los hábitos culturales o en el grado de apego de los grupos indígenas a la tierra, o en los nexos que mantienen con sus localidades, comparados con su lealtad a la nación. Algunos toman en cuenta el concepto de sí mismos que tienen sus habitantes. La mayoría de las definiciones apuntan hacia la existencia de unos cuantos millones de indígenas. Probablemente alrededor de 5%, y posiblemente hasta 10% de los mexicanos, por ejemplo, sólo hablan, o hablan básicamente, una lengua indígena, aunque, a partir de 1930, se ha registrado una tendencia para acabar con este monolingüismo, así como con otras características indígenas distintivas.[15] La diversidad se refleja en los muchos dialectos indígenas, de los cuales el maya y el náhuatl sólo son los más comunes. Los grupos indígenas se concentran en diferentes regiones, principalmente en el sur y el centro de México. La gente, como la tierra, tiene en ciertas zonas del sur más rasgos en común con la de América Central que con la del resto de México. Así, cultural, económica y geográficamente, muchos mexicanos están muy lejos de la ciudad de México. Los descendientes de los mayas se concentran en el sur y en Yucatán, los zapotecas y mixtecas en Oaxaca, los tarascos en Michoacán, lo yaquis en Sonora y los descendientes de los aztecas en varias partes de México. Cada grupo tiene sus propios dialectos, costumbres, bailes, música e indumentaria; incluso puede tener su propio sistema económico, con frecuencia fundado en el maíz y las industrias artesanales, como la alfarería y las artes textiles, o los trabajos colectivos, centrados en un producto clave que sirve para comerciar con otras poblaciones. En resumen, México está fragmentado no sólo por las divisiones entre los indígenas y los demás habitantes, sino incluso también por las diferencias entre ellos mismos.

No podemos describir el mundo indígena y dejar de lado al mundo mestizo. Resulta mucho menos importante establecer el número exacto de indígenas que apreciar la medida en que la influencia indígena ha afectado las normas sociales, las relaciones culturales y los hábitos políticos de la sociedad en general. El compadrazgo, por ejemplo, es una costumbre indígena, pero también una costumbre mexicana.[16] La

[15] Peter Coy, "The Indians of Mexico", en *Latin America and the Caribbean: A Handbook*, Claudio Véliz (comp.), Nueva York: Praeger Publishers, pp. 705-706 (1968).

[16] Las relaciones de compadrazgo pueden servir para unir a una comunidad y hacerla más autosuficiente, pues imponen obligaciones recíprocas. Cuando el compadraz-

mayoría de los mexicanos, y no sólo los indígenas, comen maíz, frijoles y tortillas, aunque sea cada vez mayor la cantidad de mexicanos que dependen de productos empacados, enlatados y procesados. La cultura indígena se funde con el catolicismo español y produce un híbrido muy especial. Por consiguiente, México no es religiosamente tan homogéneo como cabría inferir del hecho de que más de 90% de sus habitantes son católicos (del resto, la mayoría son protestantes y alrededor de 50 000 son judíos). La Virgen María es un símbolo central para muchos, pero la morena Virgen de Guadalupe es de mayor importancia aún. Infinidad de mexicanos, especialmente en las zonas rurales, guardan el día de los muertos, mientras que los católicos del mundo guardan el día de todos los santos. Aunque el día de muertos toma prestadas algunas de las costumbres tradicionales del día de todos los santos, suma también aspectos específicamente indígenas. Esto no quiere decir que la iglesia católica no haya tenido importancia en la historia política de México (ver capítulo 2), sino que las influencias indígenas forman parte de las experiencias religiosas de muchos mexicanos. Además, muchos vocablos indígenas se han abierto paso para formar el idioma "mexicano". Incluso el mismo nombre de México podría derivarse de la raíz indígena mexica, una de las tribus aztecas, o de mexitl, un epíteto azteca de dios.[17] No es casualidad que el museo más famoso de México sea el Museo de Antropología. La placa de dedicatoria del museo (1964) reconce la deuda de México con su herencia indígena: "El México presente rinde tributo al México Indígena, en cuyo ejemplo reconoce las características básicas de sus orígenes".

La diversidad étnica incluye otros elementos, además de los indígenas y españoles. En tiempos de la colonia se trajeron esclavos negros para trabajar en el país. Así como los indígenas tienden a agruparse en ciertas regiones, los negros, o mejor dicho, los mexicanos de origen negro y mestizo, también suelen agruparse a lo largo de las costas. Veracruz, por ejemplo, se parece tanto a una población del Caribe como a una del interior de México. Además, el regionalismo étnico está acompañado, naturalmente, por el regionalismo cultural. Sólo en el aspecto musical, lo típico va desde los conjuntos de mariachis hasta los zapateados (baile característico de Veracruz y del norte) o la rumba caribeña.

Sin embargo, pese a todas esas variaciones, México es una sola nación. De hecho, su homogeneidad va en aumento. Los enclaves indígenas disminuyen, aunque lentamente. El español es el idioma pre-

---

go une a ricos y pobres, por ejemplo, los pobres reciben generalmente ayuda material y cierta seguridad; los ricos recibirán a cambio mano de obra, un sentido de identidad comunal que los distraiga de sus interacciones con el mundo moderno, y respaldo para la estabilidad política.

[17] Weil *et al.*, *Area Handbook for Mexico*, p. 8.

dominante. Los transportes y las comunicaciones modernas han desempeñado un papel unificador, y las instalaciones educativas, uno socializador. La urbanización también atenúa la intesidad de algunas diferencias regionales; en 1980, quizá alrededor de las tres cuartas partes de la población vivía en zonas urbanas (la cifra varía según la definición de "zona urbana"). La mayoría de los mexicanos, que no habita en ciudades importantes, vive en pueblos que no están aislados, y la emigración del campo a las ciudades continúa a ritmo muy acelerado. La ciudad de México y sus alrededores suman aproximadamente unos 15 millones de habitantes. De hecho, dentro de muy poco tiempo la ciudad de México podría llegar a ser la mayor del mundo. Ante la sobrepoblación urbana, México ha tratado de acabar con la centralización, pero todavía no ha podido modificar la abrumadora concentración de la vida política, económica e intelectual, así como de la población, en la capital del país.

La centralización de la vida política en la ciudad de México es muy importante para nuestro estudio. Ésta ha sido una causa importante de la integración nacional. A pesar de la segmentación regional, topográfica, étnica y cultural, el poder político unificado está, sin duda, concentrado en la capital del país, en el gobierno, en el poder ejecutivo, en la presidencia. Todo México, aunque en diferente medida, depende de esa autoridad. Esta centralización política resulta especialmente notable si se consideran las fuerzas centrífugas, tanto geográficas como culturales, a las cuales ha de enfrentarse la política mexicana. En los siguientes capítulos (especialmente en el 3 y el 4) estudiaremos el éxito relativo del régimen para establecer su autoridad política.

La importancia de México para Estados Unidos

Fuera del tamaño de México y de su extraordinaria estabilidad política, los motivos más evidentes para que los lectores estadunidenses se interesen por la política de México se derivan de la proximidad geográfica y de la interacción económica y cultural. El análisis de las relaciones de Estados Unidos con su tercer socio comercial en orden de importancia, y de algunos asuntos bilaterales específicos, aparecen en el capítulo 6 dentro del contexto del análisis general de la política exterior de México. Aquí sólo nos limitaremos a señalar los motivos de mayor interés que debería tener Estados Unidos por la política mexicana y la necesidad de ampliar los conocimientos sobre la misma.

Brasil es el único país de América Latina que puede considerarse más importante que México en términos de población y producción, pero no hay lugar a dudas de que para Estados Unidos, México ocupa un lugar preeminente. Empero, el interés que ha manifestado Estados

Unidos por la política mexicana, en términos generales, ha sido mínimo.[18] Desde que en 1973 se empezó a tomar en serio el anuncio de que México contaba con grandes recursos petroleros, se ha registrado un aumento de los reportajes sobre México en Estados Unidos. El presidente Carter formó una comisión presidencial especial para tratar asuntos relacionados con México, lo que indica el excepcional interés específico de Estados Unidos por el país; además, Estados Unidos y México formaron una comisión consultiva que fue más allá de donde habían llegado otras comisiones bilaterales desde 1960. La comisión fue reorganizada en 1979 en ocho grupos dedicados a diferentes áreas. López Portillo fue uno de los primeros jefes de estado que en 1981 se reunió con el presidente electo Reagan y también fue uno de los primeros en reunirse con él cuando ya ocupaba su cargo presidencial.

Desafortunadamente, este alentador aumento de interés por México se enfrenta con actitudes tradicionales que entorpecen el entendimiento mutuo. El conocido poeta y escritor Octavio Paz presentó el problema en los siguientes términos:

> Cuando estuve en la India, presenciando las interminables peleas entre hindúes y musulmanes, me hice la siguiente pregunta más de una vez: ¿qué accidente o infortunio de la historia hacía que dos religiones tan evidentemente irreconciliables como el hinduísmo y el mahometanismo coexistieran en la misma sociedad?. . . ¿Cómo olvidar que yo mismo, como mexicano, era (y soy) parte de una paradoja no menos singular: la de México y Estados Unidos?. . . En general, los estadunidenses no han buscado a México en México, han buscado sus obsesiones, sus aspiraciones, fobias, esperanzas, intereses, y eso es lo que han encontrado. En resumen, la historia de nuestra relación es la historia de un engaño mutuo y empecinado, en ocasiones involuntario, aunque no siempre.[19]

En el peor de los casos, la opinión que los estadunidenses tienen de los mexicanos y, por consiguiente, en forma indirecta, de la política

[18] Para un análisis referido a este reportaje, sorprendentemente limitado hasta 1978, ver Thomas Michael Laichas, "Mexico in the U.S. Press: A Quantitative Study, 1972-1978", en *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 20, James W. Wilkie (comp.) Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, pp. 582-594 (1980).

[19] Paz añadió, vigorosamente, que las opiniones que México tiene de Estados Unidos también adolecen de mala información. "La idea que los mexicanos tienen de Estados Unidos es contradictoria, emocional y presta oídos sordos a la crítica; es una imagen mítica", "Reflections: Mexico and the United States", Rachel Phillips (trad.), *The New Yorker*, 17 de septiembre de 1979, p. 136; Cosío Villegas, *Extremos de América*, presentó opiniones muy parecidas. De hecho, como Estados Unidos tiene que dividir su atención entre muchísimos países y regiones, mientras que, por otra parte, México está muy ligado a Estados Unidos, el imperativo de "conocer al vecino" es mucho más claro para los mexicanos.

mexicana, está todavía determinada por los estereotipos de indolencia e inmadurez fomentados por Hollywood y los medios masivos de comunicación. Incluso hoy en día, un conocido semanario como el *Time* (8 de octubre de 1979) imprime esos estereotipos al analizar el proceso político en México y llama a un reportaje central que habla de las relaciones entre México y Estados Unidos: *Mexico's Macho Mood* (la actitud machista de México). En muchas ocasiones, las opiniones de Estados Unidos están salpicadas de prejuicios que se derivan de sus propias preocupaciones, especialmente el anticomunismo.

Quizá no todos los observadores estén de acuerdo en el grado en que la proximidad geográfica contribuye a la comprensión o al resentimiento entre los mexicanos y sus vecinos del norte. Pueden diferir asimismo en cuanto al grado en que un mayor conocimiento mutuo reduciría las tensiones bilaterales. Sin embargo, son pocos los que ponen en duda que conocerse mejor favorecería un manejo más inteligente de los asuntos mexicano-estadunidenses.

Otro motivo por el cual los lectores estadunidenses deberían saber más acerca de México es que, en el nivel interno, el país del norte tiene muchas influencias del vecino del sur. Un motivo por el cual la influencia del segundo en la vida del primero pasa relativamente inadvertida, es que la influencia de Estados Unidos en la vida de México es más evidente y profunda. De hecho, es imposible conocer a fondo el México contemporáneo sin apreciar la enorme influencia cultural y económica de Estados Unidos. Miles de ciudadanos estadunidenses jubilados viven en México, y miles más han comprado casas para vacacionar ahí. Es más, muchos mexicanos adoptan el estilo de vida característico de Estados Unidos. A manera de ilustración, tomemos el ejemplo de la familia Castro, del libro antropológico *Cinco familias* de Oscar Lewis, que se ha convertido en un clásico: la masa para "hotcakes" ha sustituido a las tortillas, los frijoles refritos y el chile; los cosméticos y juguetes estadunidenses se han convertido en "necesidades".[20] Los alimentos procesados han modificado la dieta, mientras brotan las hamburguesas, los Shakey's Pizza y Kentucky Fried Chicken por las ciudades mexicanas. Muchas palabras inglesas se cuelan en el vocabulario de la población, en especial debido a que la mayoría de las películas, gran parte de los programas de televisión y la música proceden de Estados Unidos. Las revistas más leídas son adaptaciones del *Reader's Digest* y el *T.V. Guide*. A principios de 1982, se inauguró en México Reino Aventura, un inmenso parque de diversiones al estilo de Estados Unidos. Y, aunque el futbol *soccer* sigue siendo el deporte más popular, el futbol americano goza de más popularidad que en cualquier otro país de América Latina, y lo mismo ocurre con el beisbol, que

[20] Oscar Lewis, *Five Families*, Nueva York: Basic Books, 1959.

en pocos países tiene más adeptos que en México.

Sin embargo, la penetración cultural es, cada vez más, un fenómeno bilateral. Dentro de poco tiempo, los hispanoparlantes superarán a los negros para convertirse en el grupo minoritario más numeroso de Estados Unidos, y los mexicano-estadunidenses, o chicanos, son el subgrupo hispánico más grande. La presencia de chicanos es especialmente importante si pensamos en términos amplios e incluimos entre ellos a todas las personas de ascendencia mexicana, sean o no ciudadanos estadunidenses. De hecho, quizá Estados Unidos sea ya el país que ocupe el quinto lugar mundial en número de hispanoparlantes. La inmigración constante es una fuente básica de la población chicana, pero otra fuente es, simplemente, la población que habita en el territorio que Estados Unidos le quitara a México en el siglo XIX, lo cual da pie a que, actualmente, se gasten chistes acerca de una posible reconquista por medio del crecimiento de la población de estos mexicanos. Para dar servicio a la población mexicano-estadunidense, han surgido docenas de periódicos y cientos de estaciones de radio y televisión en español. Los programas de televisión de México llegan, por cable, a ciudades estadunidenses de primer orden como Los Ángeles, Nueva York y Washington. La comida, la música y el idioma son otras manifestaciones de la cultura mexicana en Estados Unidos. Incluso en el "pasatiempo nacional" de Estados Unidos se ha sentido la influencia mexicana; notablemente, Fernando Valenzuela fue premiado en la temporada de 1981 como la mayor atracción de taquilla en el beisbol. El campo educativo ofrece otro buen ejemplo de la gran influencia de México en Estados Unidos, aunque la que ejerce el segundo en México sea mucho mayor en este sentido. Cierto es que el dinero y los modelos académicos de Estados Unidos han contribuido a dar forma a algunas universidades mexicanas, especialmente las particulares, y que muchos de los estudiantes mexicanos más aptos asisten a las escuelas de estudios superiores de Estados Unidos. Sin embargo, la Universidad Autónoma de Guadalajara tiene en la carrera de medicina mayor cantidad de estadunidenses que cualquier universidad de Estados Unidos, y en las escuelas de Estados Unidos es cada vez mayor el número de chicanos, desde los grados primarios hasta los universitarios. La mitad de los alumnos de los niveles prescolares de las escuelas de Los Ángeles tienen nombres españoles. En algunas instituciones se da mucha importancia a la educación bilingüe y a los planes de estudio elaborados para chicanos. Por último, existen muchos programas de intercambio, de nivel institucional, entre universidades de México y Estados Unidos.

La fuerza política se ha desarrollado a menor velocidad que la influencia cultural, pero la "conciencia chicana" ha ido en aumento en años recientes. Naturalmente, la presencia política se siente más en el sudoeste, donde vive la mayoría de los chicanos, pero también es im-

portante en centros urbanos de primer orden, como Chicago. El reconocimiento de esta fuerza fue evidente en las elecciones presidenciales de 1980, cuando Reagan y Carter enfocaron su campaña a la obtención del voto mexicano estadunidense, táctica que no había usado nunca antes el candidato de un partido importante. El candidato Reagan trató descaradamente de realzar su imagen ante la comunidad mexicano estadunidense viajando a México, como lo había hecho el senador Edward Kennedy durante su carrera para obtener la nominación del partido demócrata. Hay que notar también que México ha manifestado claramente mayor interés por las personas de origen mexicano que viven actualmente en Estados Unidos.[21] El presidente López Portillo, durante su visita a Estados Unidos, en septiembre de 1979, se dirigió valientemente a los hispanoparlantes y habló de la necesidad de expresar, por la vía política, sus demandas derivadas del hecho de que provienen de una cultura diferente. "Nos gustaría tratar con una comunidad organizada", dijo el presidente, y añadió: "Nos complace que ustedes mantengan con orgullo su identidad con México".

En ningún punto están más entrelazados los destinos de México y Estados Unidos que en la frontera.[22] Muchos millones de personas viven a poca distancia de la frontera y las formas de la política, la economía y la cultura, a cada lado de la misma, aceptan de alguna manera rasgos de la otra parte, que van desde la afiliación a partidos políticos, pasando por los intercambios de trabajadores y capital, hasta llegar a los nexos de la familia y el idioma. El grado de los intercambios se refleja en el hecho de que esta es la frontera que registra mayor actividad en todo el mundo. Ya en 1972, el número de personas que cruzaron entre San Isidro y Tijuana sumó 25 millones.[23] En 1982, fue en la frontera donde los efectos de una notoria devaluación del peso quedaron más vívidamente ilustrados, a medida que aumentaba el número de mexicanos que cruzaban la línea hacia el norte a buscar empleo o, cuando menos, a convertir sus pesos en dólares, mientras que los ciudadanos estadunidenses la cruzaban hacia el sur con miras a aprovechar los precios de las mercancías que habían bajado repentinamente.

Sin embargo, y a pesar de la gran interacción que hay en la frontera, e incluso a pesar de algunos efectos homogeneizantes importantes, no hay ningún otro punto donde resulte más evidente la enorme dife-

[21] Ver, por ejemplo, la exposición de Rodolfo O. de la Garza, donde habla sobre el reciente aumento de los nexos entre chicanos y mexicanos: "Demythologizing Chicano-Mexican Relations", en *Mexico-United States Relations*, Susan Kaufman Purcell (comp.), Nueva York: Academy of Political Science, pp. 88-96, 1981.

[22] Para una revisión y orientación generales sobre los libros, escritos recientemente sobre el tema de la frontera, ver María Patricia Fernández Kelly, "The US — Mexico Border: Recent Publications and the State of Current Research", en *Latin American Research Review*, **16** (3) 250-267 (1981).

[23] Weil *et al. Area Handbook for Mexico*, p. 11.

rencia entre los dos países. ¿En qué otra frontera se yuxtaponen dos sociedades tan diferentes en términos étnicos, culturales, sociales, económicos y políticos? Cabría pensar en el caso de Israel y sus vecinos árabes, o quizá las divisiones políticas de Alemania y Corea, o las religiosas de Irlanda y la India y Paquistán, pero no hay ningún otro lugar donde se puedan llegar a acumular tantas diferencias. Es más, esta acumulación de las diferencias entre México y Estados Unidos dista mucho de ser casual; más bien ilustra una división central entre los países pertenecientes a un mundo menos desarrollado y los correspondientes a otro más desarrollado. Si nos limitamos exclusivamente a la división entre riqueza y pobreza, veremos que el ingreso per cápita en Estados Unidos es, aproximadamente, seis veces mayor que el de México.[24] Las colas que se forman en la frontera para entrar y salir de los países, pueden representar también la clara brecha que hay entre el desarrollo de México y el de Estados Unidos. Por regla general, la entrada a México es inmediata, no se forman colas, no hay inspecciones ni esperas. La salida de México a Estados Unidos es con frecuencia todo un vía crucis, que incluye largas colas, minuciosas y tediosas inspecciones (incluso humillaciones en el caso de algunos chicanos que reingresan a Estados Unidos y cuya entrada resulta, por algún motivo, sospechosa de ilegalidad) y demoras que, en ocasiones, duran muchas horas.

A pesar de la influencia bilateral y de la interdependencia, cualquier estudio del sistema político mexicano debe tomar en cuenta las enormes y fundamentales diferencias que existen entre los dos países. Así, no será raro comprobar que la política en México, en términos generales, es totalmente diferente de la de Estados Unidos, o que la estabilidad política de México tiene un legado y un significado contemporáneo muy diferentes de los que tiene la estabilidad política en Estados Unidos. Para nosotros, el desafío está en entender el sistema político mexicano en sus propios términos.

Resumen de los capítulos

La siguiente exposición habla, brevemente, del contenido básico de cada uno de los capítulos. En el capítulo 2 se hace una revisión histórica del desarrollo de las bases que han conducido a la estabilidad contemporánea. Una de las cuestiones centrales ahí tratadas es cómo se pudo forjar dicha estabilidad con antecedentes históricos que, generalmente, se habían caracterizado por la inestabilidad. Al analizar la medida en que, en periodos anteriores, se alcanzaron ciertas metas políticas,

[24] Banco Mundial, *World Development Report*, anexo, Washington D.C., p. 135 (1980).

económicas y sociales, el capítulo contribuye a presentar un contexto histórico dentro del cual es posible evaluar el México actual. El capítulo 3 analiza a los principales actores de la política mexicana y las estructuras centrales por medio de las cuales esos actores participan en el sistema político. Un punto importante de ese capítulo está en llegar a entender cómo un complejo sistema de participación ciudadana puede coexistir con el fuerte control de las estructuras de participación que mantiene el gobierno. Los partidos políticos reciben allí especial atención. El capítulo 4 ofrece una visión general del sistema político. Se analiza la medida en que la estabilidad política ha sido reconciliada con la búsqueda de otros objetivos políticos: la libertad, la igualdad y el cambio políticos. El capítulo pretende demostrar que esa extraordinaria estabilidad se ha mantenido gracias a los logros y a pesar de los fracasos de esos otros objetivos políticos.

El capítulo 5 habla del modelo económico que ha fortalecido a la estabilidad política y que, al mismo tiempo, se ha beneficiado de ella. En el mismo nos referimos a la forma en que algunos logros económicos envidiables han coexistido con una distribución de la riqueza a todas luces injusta y con los consiguientes problemas sociales. Este capítulo estudia también la crisis económica que se presentara a mediados de la década de 1970, así como la forma en que su aparente solución no ha podido suprimir sus causas fundamentales; esto demuestra que era inevitable que la crisis económica se presentara otra vez en 1982. La relación entre la política externa y la interna de México se estudia en el capítulo 6. En él tratamos de demostrar cómo el modelo de desarrollo conservador de México ha resultado compatible con su política exterior, aparentemente progresista, y cómo la tradicional dependencia de México de Estados Unidos se ha compensado con la fuerte decisión que ha mostrado el primero en cuestiones de política exterior. En este capítulo prestamos atención especial a las relaciones entre México y América Central y, particularmente, a algunos de los problemas críticos existentes en la relación entre México y Estados Unidos (migración, comercio, drogas, turismo). El capítulo 7 trata el asunto político contemporáneo que más importancia tiene, posiblemente, en las relaciones entre México y Estados Unidos: el petróleo. El capítulo hace las veces de un estudio de caso que sirve para ejemplificar las tendencias básicas analizadas en los capítulos anteriores; incluso se habla de cómo ha afectado el petróleo a las características fundamentales del desarrollo de México. En el capítulo 8 se habla de las discusiones en torno a cuál sería la mejor forma para gastar los ingresos obtenidos por la exportación de petróleo, lo que a su vez ha dado lugar al planteamiento de diversas alternativas para orientar el desarrollo futuro del país. Se discute también la relación entre la realidad contemporánea y dichas alternativas para el futuro.

2

BREVE HISTORIA POLÍTICA

Repito que no somos sino una relación: algo que puede definirse solamente como parte de una historia.

México tiene una pluralidad de pasados, los cuales están presentes y en conflicto dentro del alma de todo mexicano.

Octavio Paz[1]

Para entender el México contemporáneo es necesario comprender antes su pasado, o mejor dicho, sus múltiples pasados, pues la historia de México está plena de conflictos y cambios cataclísmicos. Muchos de esos cambios significaron, aparentemente, el triunfo de ciertos principios, pero con frecuencia las victorias resultaron efímeras. Hay pocos países que celebran tantas fiestas patrias, situación seguramente debida, al menos en parte, a que después de las victorias vinieron derrotas que, a su vez, hicieron necesarias nuevas victorias. En este capítulo, nos centraremos en cinco principios u objetivos que han sido constantemente glorificados: la estabilidad política, la libertad política, el crecimiento económico, la mayor igualdad económica y la independencia nacional. Prestamos atención especial a la lucha épica del siglo XX, lidiada para alcanzar la estabilidad, y antepuesta al trasfondo histórico, donde la norma fue una inestabilidad extraordinaria. Evidentemente, quienes han protagonizado la historia de México no han buscado lograr todas las metas. Los mexicanos siempre han tenido diferencias (y aún las tienen) cuando hablan de sus triunfos y sus derrotas, de sus héroes y sus villanos. Sin embargo, las metas mencionadas son temas

[1] Las citas son, respectivamente, de Octavio Paz, *The Other Mexico: Critique of the Pyramid*, Lysander Kemp (trad.) Nueva York: Grove Press, 1972, p. x, y su artículo, "Reflections: Mexico and the United States", Rachel Phillips (trad.), en *New Yorker*, 17 de septiembre de 1979, p. 148.

recurrentes a lo largo de toda la historia de México. De hecho, los mexicanos siguen apoyándolas claramente, a pesar de la falta de consenso en relación con su significado exacto o su prioridad. Por consiguiente, el análisis de estas metas en diferentes épocas servirá para dar congruencia conceptual a nuestra revisión cronológica (en el capítulo 6 se presenta un resumen del papel que Estados Unidos ha desempeñado en la historia de México).

ÉPOCAS PRECOLONIAL Y COLONIAL

Los indígenas que vivían en México, en el periodo precolonial, forman parte del México contemporáneo. Los conquistadores europeos no los relegaron al olvido histórico; se mezclaron con ellos. Como escribiera Octavio Paz: "La memoria histórica de América (Estados Unidos) es europea, no es americana. . . en México, tierra de pasados sobreimpuestos, ocurre exactamente lo contrario".[2]

El misterio gira, en gran parte, en torno a la historia temprana de los indígenas que habitaban en México, lugar al que probablemente se vieron atraídos por elementos favorables como el clima cálido y la abundancia de agua. Al pasar de la caza a la agricultura y a formas de vida más estables, se dieron culturas más desarrolladas: la olmeca, la maya, la tolteca y la teotihuacana. En el siglo XII los aztecas abandonaron el árido norte y se dirigieron al fértil valle del centro, construyeron Tenochtitlan (que llegaría a convertirse en la ciudad de México), conquistaron a sus enemigos y establecieron un imperio, con todo y gobernadores de provincias, recaudadores de impuestos, cortes y castas gobernantes compuestas por militares y religiosos. El régimen azteca ha sido comparado con el régimen mexicano contemporáneo porque ambos forjaron un sistema centralizado y estable, de naturaleza claramente autoritaria y jerárquica. Empero, el régimen azteca es recordado también como símbolo de la independencia mexicana, que fue violada, pero nunca totalmente vencida, por los conquistadores extranjeros que constituyeron la Nueva España.

Tan sólo unos cientos de españoles, bajo el mando de Hernán Cortés, conquistaron México en 1519. Un armamento superior y la creencia religiosa de los nativos, que presagiaba que algún día llegarían dioses blancos, ayudaron a los conquistadores en su empresa. Pero, sobre todo, les ayudó la falta de unión que había entre los indígenas que habitaban en México. Los aztecas dominaban a otras tribus y algunas de ellas vieron, en la conmoción que produjo la llegada de los españoles, una excelente oportunidad para rebelarse. Son erróneas las imágenes que

[2] Paz, "Reflections", p. 140.

describen una sociedad indígena pacífica, armoniosa y sencilla, que sucumbe ante los guerreros invasores. La sociedad precolombina de México era bastante compleja en términos políticos y tenía además graves conflictos internos. Algunos indígenas desafiaron a Cortés, otros se le enfrentaron con inseguridad o sumisión y hubo otros que incluso llegaron a apoyarle. El emperador azteca Moctezuma no estuvo a la cabeza de los desafiantes, cuyo líder era Cuauhtémoc, su altivo sobrino. Actualmente, Cuauhtémoc ha quedado inmortalizado en libros, monumentos y calles de México, donde es recordado como símbolo temprano de la independencia.

Algunos mexicanos contemporáneos, particularmente los conservadores, dan mucha importancia a los aspectos positivos de los tres siglos de dominio colonial hispano. Entre ellos, el más importante es la introducción del cristianismo. Para aquellos que creen que el cristianismo ofrece un camino que conduce a la santidad y la salvación, las alabanzas dirigidas a ese hecho jamás serán suficientes. En su momento, se tuvo la precaución de proteger al indígena, con la esperanza de que se convirtiera y poder asimilarlo. La conducta de los conquistadores fue muy diferente de la actuación de los colonizadores ingleses, quienes pusieron todo su empeño en hacer a un lado a los nativos. La conquista española logró un cierto grado de estabilidad e integración política y la ciudad de México se convirtió en uno de los dos polos centrales (el otro era Lima) de desarrollo de la América hispana. Se permitió incluso cierto grado de autogobierno. Por último, hay que encomiar el valor y la perseverancia de los primeros conquistadores.

Sin embargo, la mayoría de los mexicanos tiene una imagen confusa, incluso negativa, de la época colonial. En la medida en que los españoles buscaron la asimilación, impusieron de manera paternalista su religión, sus valores y sus privilegios, por lo que incluso los mismos españoles establecidos en México fueron explotados por el sistema económico mercantilista de España. El sistema robó a México sus riquezas minerales y le prohibió el libre comercio con cualquier país, salvo la madre patria. Sin duda, la colonización no afectó positivamente a la mayoría de los mexicanos, ya que se estableció una jerarquía social desigual muy rígida. En la cima de ésta se encontraban los españoles o peninsulares, seguían los criollos, o sea los hijos de españoles nacidos en México, después los mestizos y, aún más abajo, las masas de indígenas. La condición de estos últimos probablemente se fue deteriorando conforme los colonizadores formaban grandes estados a expensas de las propiedades comunales tradicionales. En términos generales, el régimen español fue paternalista, elitista y autoritario. La corona y la iglesia, unidas, se encargaron de que así fuera. Probablemente, en la época de la colonia, la meta que salió mejor librada fue la de la estabilidad.

La comparación de la experiencia colonial de México y la de Estados Unidos nos brinda datos fascinantes que explican las diferencias del presente. Una diferencia importante es la referente a las dos madres patrias. España era una monarquía absoluta, con fuertes nexos entre el estado y la iglesia y un sistema económico en gran parte todavía feudal. Por otra parte, en Inglaterra, comparativamente, había una monarquía más limitada, un parlamento más pujante, una mayor independencia de las poblaciones más pequeñas, una mayor distancia entre la iglesia y el estado y el liderazgo de la revolución capitalista industrial. Las tendencias totalitarias, corporativistas y conservadoras de España contrastan con las individualistas, pluralistas y más liberales de Inglaterra.

Otro contraste importante es el de las poblaciones nativas mismas. Mientras los ingleses se enfrentaron a tribus nómadas, los españoles encontraron culturas relativamente desarrolladas. A las primeras, los colonizadores ingleses las hicieron a un lado, a las segundas no se les podía hacer lo mismo. Así pues, los ingleses trasplantaron su política y cultura, relativamente liberales, en forma casi intacta, mientras que los españoles mezclaron su cultura, más conservadora, con la de la sociedad jerárquica de los nativos. En la propia América hispana hubo un contraste interesante. Los países que tenían civilizaciones indígenas más desarrolladas, como México y Perú, captaron lógicamente el mayor interés de los colonizadores, y sea en razón de la opresión de las civilizaciones nativas a manos de los colonizadores, o de la mezcla de dos civilizaciones jerárquicas, en estos países fue mayor la desigualdad en los asuntos políticos, económicos y sociales. Los países que venían de civilizaciones indígenas menos desarrolladas, como Argentina y Uruguay, despertaron menos interés durante la época colonial; por eso, en el siglo XIX los emigrantes europeos liberales encontraron en esos países un terreno más fresco para establecerse. Por consiguiente, en cierto sentido, los países que tenían antecedentes indígenas y coloniales más completos, encontrarían más obstáculos para alcanzar muchas de las metas asociadas con el "desarrollo".

EL PRIMER SIGLO DE INDEPENDENCIA

La independencia política de México, alcanzada en 1821, se derivó de la combinación de un gobierno español debilitado por la conquista napoleónica y de los múltiples problemas de México, agudizados cuando a los avances socioeconómicos logrados mediante algunas reformas siguieron retrocesos y frustración de expectativas. Los criollos y los mestizos privilegiados combatieron contra los peninsulares y la metrópoli española, pero su levantamiento no era una lucha en favor de las masas

desposeídas. En este sentido, el caso de México es parecido al de la mayoría de las colonias españolas que se rebelaron.

En México, el rasgo más interesante de la rebelión independentista fue la participación de muchos indígenas. Su líder fue Miguel Hidalgo, cura defensor de los oprimidos (los indios se habían convertido al cristianismo), nacionalista (cuyo papel dirigente en la lucha por la independencia sigue siendo recordado en un rito anual que representa el presidente de México la noche del 15 de septiembre), "Capitán General de las Américas" y fracasado. No fueron los métodos brutales de Hidalgo los que sellaron su suerte; fue su total falta de habilidad militar y la deserción de los criollos. Su sucesor, aunque tuvo más éxito, fue traicionado también por los criollos ricos. Los relativamente privilegiados nunca olvidaron que había que temer más a las masas y a sus aspiraciones que a las élites que se oponían a la independencia. Igual que la revolución de un siglo después, la guerra de independencia (1810-1821) fue complicada, tortuosa, prolongada, descentralizada y, en última instancia, insatisfactoria para las masas. De hecho, la independencia no se dio sino hasta que la clase alta mexicana, a fin de cuentas, se volvió contra España, en parte porque España misma había adoptado una constitución liberal.

Así pues, no es raro que la guerra de independencia no produjera una revolución en favor de la igualdad social. Tampoco produjo estabilidad política. La falta de estabilidad política estuvo asociada con una serie de problemas económicos. A su vez, los fracasos en los planos político y económico dieron como resultado la fragilidad de la nueva independencia nacional de México. El periodo inmediatamente posterior a la independencia es sumamente interesante por los contrastes que permite establecer con el México contemporáneo. A este periodo se le ha llamado de hecho la "época de la anarquía".

El México independiente heredó una economía en condiciones lamentables.[3] El país tenía deudas, su hacienda estaba quebrada y no había nexos comerciales sólidos con los mercados europeos. En resumen, la economía estaba en crisis y necesitaba desesperadamente una gran cantidad de capital. Esta opinión era compartida por quienes llegarían a convertirse en los "liberales" y por quienes se convertirían en los "conservadores". Las diferencias surgieron cuando los liberales quisieron alentar la empresa privada a expensas de una iglesia y un es-

[3] La libertad política aumentó principalmente para los criollos, pero no para la mayoría de los mexicanos. Los dos párrafos que siguen se fundan básicamente en Frank Safford, "Bases of Political Alignment in Early Republican Spanish America", en *New Approaches to Latin American History*, Richard Graham y Peter H. Smith (comps.), Austin: University of Texas Press, 1974, especialmente pp. 72, 91-92; y Barbara H. Tenenbaum, "Straightening Out Some of the Lumpen in the Development", en *Latin American Perspectives*, 2 (2) 7-9 (1975).

tado fuertes, dos instituciones que los conservadores querían sostener. Empero, muchos de los conservadores no alababan simplemente una era feudal pasada, sino que eran partidarios de instituciones bancarias poderosas, así como de la inversión extranjera.

Desafortunadamente, el estado mexicano no podía atraer el capital que necesitaba sin haber consolidado antes la estabilidad política, y eso no pudo lograrlo. Sólo dos presidentes, en el lapso comprendido entre 1821 y 1856, terminaron su mandato de cuatro años. Parte del problema era regional. Los centralistas querían que aumentara el poder de la ciudad de México, los federalistas lo querían para las provincias. Sin embargo, la mayor parte del problema era directamente económico. Los gobiernos no contaban con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas, fortalecer la legitimidad del régimen y evitar así las rebeliones. Ese problema económico estaba claramente relacionado con el problema regional. Los gobiernos centrales no podían exigir más recursos de la sociedad sin arriesgarse a que surgiera el descontento en las provincias. Sin esos recursos, ni siquiera tenían fondos para pagar al ejército y provocaban con ello los golpes militares. Así como México no podía conseguir el capital que necesitaba sin lograr antes la estabilidad, tampoco podía alcanzarla sin contar con el capital necesario. Entender la relación entre la inestabilidad política y el estancamiento económico durante gran parte del siglo XIX nos ayudará a apreciar, por comparación, la relación entre estabilidad y crecimiento de gran parte del siglo XX.

No es sino delante de ese telón de problemas políticos y económicos profundamente arraigados que podemos empezar a entender los espectaculares éxitos personales que alcanzaron algunos líderes, notoriamente irresponsables o incompetentes, en ocasiones por sobre otros que sí eran responsables. Poco tiempo después de que México se liberara de España, Agustín de Iturbide se autonombró emperador; así pues, el resultado básico de la independencia fue la realeza criolla. En las décadas siguientes, mientras los gobiernos subían y caían con rapidez, estuvo siempre presente la perversa figura de Antonio López de Santa Anna, despreciado por sus traiciones y su oportunismo, y presidente en 1848, cuando en una guerra contra Estados Unidos se perdió aproximadamente la mitad del territorio mexicano. La preocupación más importante de Santa Anna no era sino su interés personal. Entre sus nombramientos favoritos se cuentan los de Alteza Serenísima, Padre de la Patria, Salvador y Triunfador Perpetuo. Debido a la inestabilidad política característica de la primera mitad del siglo XIX, casi nadie pudo establecer un gobierno sólido con una buena base económica.

Los problemas de México fueron agravados por la intervención extranjera. Francia, Gran Bretaña y España exigían reparaciones por las pérdidas sufridas durante los levantamientos en el país. En 1864, Francia

impuso como gobernante de México a Maximiliano, archiduque de Austria. Como en el caso de la guerra con Estados Unidos, dos décadas antes, fue la independencia mexicana la que sufrió mientras las luchas intestinas y la inestabilidad debilitaban la capacidad defensiva del país. Sin embargo, en esta ocasión, México pudo derrotar a los extranjeros y los liberales recuperaron el poder.

Aunque no lograron una estabilidad política duradera, los liberales dominaron la escena política durante la época de la reforma. Sus logros fueron muchos. Permitieron bastantes libertades políticas, incluso las elecciones, aunque con sufragio limitado. Atacaron los inmensos privilegios de la iglesia y redujeron sus inmensas propiedades (no gravadas), su inmunidad ante la ley y su control sobre cuestiones sociales, como la educación y el matrimonio. Ampliaron las instalaciones educativas públicas. Los mestizos y una burguesía creciente obtuvieron algunos de los privilegios que antes se reservaban a una pequeña élite y el gran líder de la reforma, Benito Juárez, fue un indígena del estado de Oaxaca. El historiador Daniel Cosío Villegas llamó a los liberales "un grupo de hombres sin igual en nuestra historia, hombres con el optimismo viril de quienes sienten que nace una nación de sus propias manos y para quienes el liberalismo era una nueva fe religiosa".[4] Empero, también sobre ellos existe una evaluación menos halagadora. Los clásicos partidarios del individualismo del siglo XIX, los liberales, se oponían al tradicionalismo y al comunitarismo, lo mismo si se trataba de la iglesia que de los indígenas. Los liberales adoraban la libertad, mas no la igualdad.

De hecho, como quiera que se evalúe la ideología de los liberales, el alcance de la reforma no fue el esperado. Tuvo más éxito en limitar los privilegios de la iglesia que en establecer un nuevo orden liberal. Los oligarcas regionales aprovecharon las estructuras democráticas formales para obstruir el cambio progresista, de tal suerte que tanto Juárez como su sucesor tuvieron que gobernar en gran medida por medio de leyes especiales para fortalecer su autoridad. Finalmente, los liberales cayeron, en 1876, ante un golpe militar encabezado por Porfirio Díaz, general destacado durante el triunfal esfuerzo de México para terminar con la intervención francesa.

Los conservadores tradicionales no pudieron recuperar el control cuando los liberales perdieron el poder. En cambio, siendo Díaz líder supremo de México, desde 1876 a 1910, reinó una nueva filosofía política. Fue la época del positivismo, que hacía hincapié en que el progreso se deriva de la ciencia y del orden. Igual que el liberalismo, el positivismo fue importado de Europa por la mayor parte de las naciones latinoamericanas, pero fueron pocas las que sintieron su impacto con

[4] Daniel Cosío Villegas, *Extremos de América*, México D.F.: Tezontle, 1949.

tanta fuerza como México. Igual que el liberalismo, el positivismo se fundaba principalmente en la Europa "progresista" y, en términos generales, mostraba indiferencia u hostilidad hacia la tradición y la igualdad social. A diferencia del liberalismo, el positivismo no favorecía generalmente la libertad individual.

Los logros del *porfiriato* (1876-1910) fueron muchos. Los más destacados fueron la estabilidad política y el crecimiento económico. La estabilidad debe apreciarse en comparación con los antecedentes de inestabilidad de la nueva nación. Los gobiernos habían subido y caído con tanta frecuencia que la carrera militar se convirtió en un camino ideal para los mestizos que querían prosperar. Esta carrera ofrecía muchas posibilidades de lograr posiciones de poder y de enriquecerse por medio de la corrupción. La inestabilidad frustró los esfuerzos de México por captar las oleadas de emigrantes europeos calificados, que preferían Argentina, Uruguay o Estados Unidos. Sobre todo, la inestabilidad política había dado al traste con los esfuerzos por atraer capital y tecnología extranjeros. Ahora, finalmente, México viviría un largo periodo de estabilidad política. Esa estabilidad contribuiría, a su vez, a un enorme crecimiento económico. Así, el porfiriato cambió el círculo vicioso de la debilidad económica y la inestabilidad política que caracterizara al primer periodo independiente. Los extranjeros consideraron a México un país donde podían efectuar inversiones seguras y rentables. Los ferrocarriles, el petróleo, la electricidad, el acero y los ingenios azucareros encabezaron la lista. "Ferrocarriles y Progreso", decía un conocido lema. El gobierno fuerte del porfiriato pudo captar también mayores ingresos a través de impuestos cargados a la población del país. El ingreso nacional aumentó considerablemente, igual que las exportaciones y las importaciones.

Sin embargo, el orden y el crecimiento fueron logrados haciendo a un lado la libertad y la igualdad. La división del poder entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales, y la separación de poderes dentro del gobierno federal fueron olvidadas cuando Díaz centralizó el poder político. Se perdieron las libertades electorales y de expresión ganadas con la reforma. El gobierno reclutó algunos campesinos, pistoleros y bandidos, les ofreció buenos salarios, uniformes y poder y los utilizó para reprimir el descontento en el campo. Fue necesaria una enorme y continua represión para poder aplicar políticas no sólo dictatoriales, sino también duras para las masas en términos económicos. El modelo de desarrollo de México exigía la existencia de mano de obra barata, tanto en el campo como en la ciudad, y también que no hubiera ninguna huelga.

El positivismo argumentaba que las personas más capaces intelectualmente eran las encargadas de forjar la ruta hacia el progreso. Ni la ignorancia ni el humanitarismo miope podían impedir tal progreso.

Así, el gobierno no se preocupó, por ejemplo, porque en las zonas rurales se ofreciera una educación pésima. Se esperaba que el crecimiento económico ayudara a los ricos, a la pequeña clase media y, eventualmente, también a los pobres. De hecho, las primeras dos expectativas sí se alcanzaron. Los grandes terratenientes depojaron a los pobres de sus tierras y los empujaron a una condición de asalariados que con frecuencia los llevó a depender de préstamos que no podían pagar. Las condiciones empeoraron a principios del siglo, cuando la depresión mundial afectó aún más a las masas. Después de algunas décadas de "orden y progreso", los salarios y los niveles de vida se habían deteriorado en muchos casos y, probablemente, cuatro de cada cinco mexicanos eran analfabetos.[5]

Mientras la mayoría de los mexicanos sufría, los extranjeros prosperaban. El porfiriato alentaba la penetración extranjera en los sectores centrales de la economía mexicana. La independencia dio un gigantesco paso hacia atrás.

Los paralelos entre ese periodo y el sistema político contemporáneo del país (desde 1940) son asombrosos. Los líderes de ambos regímenes surgieron de las ruinas de un movimiento (la reforma, la revolución) que pretendía cambiar radicalmente a la sociedad. Las clases trabajadoras no obtuvieron beneficios proporcionados con el crecimiento económico, y en ambos periodos se reprimió la disidencia política. Los dos regímenes tuvieron la visión suficiente para alentar a científicos y profesionales, en aras del "positivismo", como se hizo durante el porfiriato, o de la "modernización", como se hace en el sistema contemporáneo. Ambos decían respetar al liberalismo democrático como táctica para enmascarar su conducta autoritaria. (Díaz demostraba un raro candor cuando hablaba del Congreso, llamándolo "mi manada de caballos mansos".) En ambos hay una asociación directa y clara entre estabilidad política y crecimiento económico. Cabe suponer que ambos regímenes sostendrían que, no obstante sus fallas, la verdadera alternativa en la historia de México nunca ha sido la prosperidad compartida y la democracia, sino la inestabilidad política destructiva, la economía en crisis y la consecuente vulnerabilidad ante las intervenciones extranjeras.

Sin embargo, es justo resaltar también las diferencias entre el régimen pasado y el presente. Actualmente se reprime menos y se otorgan mayores beneficios a la población que durante el porfiriato. La represión y la alienación política no son tan comunes. Los campesinos y los trabajadores organizados están en mejores condiciones que antes. La clase media ha crecido considerablemente y participa del mayor grado

[5] Frank Tannenbaum, *Mexico: The Struggle for Peace and Bread*, Nueva York: Columbia University Press, 1950, p. 154.

de libertad política y de las nuevas oportunidades económicas existentes. Por último, tanto la movilidad política como la social son mayores.

La revolución

La franca ausencia de movilidad política y social durante el porfiriato contribuyó a su desmoronamiento. Los regímenes que no permiten la participación de nuevos grupos y la rotación de los puestos de poder, corren el riesgo de que las personas y grupos excluidos los derroquen a la larga. El crecimiento económico había generado nuevos intereses de grupos que se sentían frustrados por la dictadura del porfiriato. Las bases intelectuales que conducirían a la rebelión fueron establecidas por el renacimiento de un movimiento liberal que exigía, como mínimo, elecciones libres, libertad de prensa y volver a observar los preceptos incluidos en la constitución de 1857. El régimen reaccionó con represión. La situación económica no hizo sino empeorar las cosas. Como respuesta a la depresión, el gobierno adoptó una política económica austera que alineó incluso a algunas de las élites. Políticamente, Díaz actuó torpemente; anunció primero su retiro y se reeligió después de manera fraudulenta. Esa actuación fue la llama que encendió el fuego, producto de tantos problemas acumulados. Así, casi cien años después de la guerra de independencia, se inició una revolución que fue igual de larga que la primera, aunque mucho más sangrienta.

A semejanza de muchas revoluciones, la de México empezó con un tono bastante moderado. La dictadura de Díaz había llegado a ser tan frágil que se derrumbó sin mediación de un golpe revolucionario violento. El nuevo presidente de México, Francisco Madero, era un joven idealista, educado en el extranjero y perteneciente a una rica familia de terratenientes. Su lema "sufragio efectivo, no reelección" expresa tanto la causa que no abrazaba (un cambio socioeconómico fundamental), como la que favorecía (una moderada reforma política). Madero no fue un revolucionario apasionado. Restauró los postulados básicos de la reforma, inclusive la libertad de prensa y ciertos derechos de propiedad privada. Restauró las elecciones libres, pero igual que antes, el sufragio sólo competía en realidad a una parte de la población. La búsqueda de ciertas libertades políticas, mas no de la igualdad política y social, constituyeron las bases del programa de Madero. Valiente como fue, en última instancia, Madero fracasó porque ni aplastó al antiguo régimen (políticos, servicio civil, ejército, iglesia e intereses económicos atrincherados), ni controló a los revolucionarios que se inclinaban por hacerlo. Madero el primer (y según algunos el último) presidente de México electo libremente en el siglo XX, fue asesinado durante un golpe de estado respaldado subrepticiamente por Estados

Unidos en 1913. Dicho golpe instaló al dictador Victoriano Huerta, que puso fin a la libertad política y marcó el principio de la época más violenta de la revolución. Igual que el demócrata Madero, el dictador Huerta no transformó plenamente a la élite gobernante del porfiriato.[6] Si Madero o Huerta hubieran consolidado su poder, hoy en día no se podrían considerar como revolucionarios los acontecimientos de 1910 a 1913.

Fueron cuando menos tres los ejércitos importantes que se enfrentaron a la nueva dictadura. Sin embargo, no existía entre ellos ningún nexo unificador. Emiliano Zapata encabezaba las fuerzas de los campesinos del sur. Su demanda básica era totalmente clara: la tierra. Cuando Madero le pidió moderación, Zapata le retiró su apoyo, efectuó una reforma agraria en Morelos, su estado natal, e intentó difundir la revolución. Las fuerzas de Zapata contaban con un programa revolucionario congruente, pero, en esencia, eran quizá conservadoras, en términos sociales. Hasta su exigencia de la tierra era un inteto de conservar sus tradiciones y el aislamiento de su comunidad. El segundo ejército, compuesto por las fuerzas de Pancho Villa, no contaba con un programa congruente como el del primer grupo, aunque sí manifestó el violento celo revolucionario que generalmente se le atribuye.[7]

El tercer ejército, el de los constitucionalistas, estaba encabezado por Venustiano Carranza. Se puede decir que este grupo fue el menos revolucionario de los tres. Sus fuerzas estaban compuestas, en gran parte, por agricultores y hombres que se habían forjado a sí mismos. Aunque no representaba a la élite social establecida, tampoco representaba primordialmente a las masas. El factor clave de su éxito fue quizá que este grupo incluía a muchas de las personas que habían sido excluidas de la élite gobernante por el régimen de Díaz. El porfiriato había demostrado que no tenía capacidad para rotar los puestos políticos e incorporar a las nuevas élites a un ritmo aceptable, y eso lo había hecho vulnerable a la rebelión de muchos aspirantes frustrados. En 1915, los constitucionalistas comenzarían a consolidar su supremacía política. Aliado con el poderoso "grupo del noroeste", Carranza pudo derrotar a los zapatistas y a los villistas después de que estos grupos abandonaran la ciudad de México para regresar a sus plazas en provincia.

En los siguientes años fueron más los alborotos que los cambios revolucionarios. El propio Carranza había sido terrateniente, senador du-

[6] Peter Smith, *The Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico*, Princeton: Princeton University Press, 1979, p. 163.

[7] Hollywood ha producido una serie de películas coloridas sobre la revolución mexicana y sus principales líderes. Desgraciadamente, la mayoría de ellas nos hablan más de Hollywood que de México. Uno de los libros mejor documentados y estupendamente bien escrito es: John Womack, *Zapata and the Mexican Revolution*, Nueva York: Knopf, 1969.

rante el régimen de Díaz, gobernador durante el gobierno de Madero y cacique antes de llevar a los constitucionalistas al poder. Hubo reformas limitadas por la orientación escasamente revolucionaria de Carranza, aunque también hubo algunas reformas más profundas, producto de su agudo sentido político. Carranza entendió que se necesitaban ciertos cambios para poder consolidar el nuevo régimen, y por eso respaldó la Convención Constitucional de 1917. Es muy probable que la convención haya ido más allá de las ideas y deseos de Carranza para llegar, como llegó, a promulgar una doctrina realmente revolucionaria. La Constitución es una proclamación francamente nacionalista, que confirma el pleno control que debe tener México sobre sus recursos naturales. El documento ofrece la reforma agraria y promete derechos laborales como el salario mínimo, la jornada de ochos horas, la mejoría de las condiciones laborales, las prestaciones para los trabajadores, las leyes de licencia por maternidad, la libertad para comprar en cualquier tienda y no exclusivamente en la de la compañía, y contempla incluso la responsabilidad de los patrones en relación con asuntos como la salud, la vivienda y las oportunidades educativas. Algunos la han considerado la primera constitución socialista moderna, anterior a la de la Unión Soviética. Sin embargo, al mismo tiempo, igual que en el caso de la época de reforma de México, imita en muchos sentidos conceptos de Estados Unidos mediante los cuales pretende garantizar la libertad política: el federalismo, la separación de poderes, el congreso compuesto por dos cámaras y una compleja ley de derechos civiles. Es evidente que los autores de la Constitución Mexicana intentaron incluir en ella todos los aspectos positivos del mundo en que vivían.

El esfuerzo realizado por Carranza en 1920 para manipular las elecciones e imponer un sucesor títere fue la causa de su asesinato y de que el grupo del noroeste diera un golpe de estado y nombrara presidente a su líder, Alvaro Obregón. Desde 1920 a 1924, Obregón profundizó las reformas iniciadas por Carranza, especialmente las relativas a las políticas obreras y educativas. Se construyeron escuelas y se inició una campaña de alfabetización en todo el país. Así como Carranza, el hombre político, había hecho lo que a su entender dictaban las circunstancias, Obregón, el estadista, promovió activamente cambios congruentes con su propia visión de una sociedad nueva. Díaz reprimió las demandas para efectuar cambios sociales y económicos, Madero las ignoró, Carranza las aceptó y Obregón las promovió activamente.

Plutarco Elías Calles, otro líder del grupo del noroeste, se hizo cargo pacíficamente de la presidencia en 1924 y, posteriormente, el plan trazado para infringir la regla de la no reelección mediante la reinstauración de Obregón en 1928, fue abruptamente truncado por su asesinato. Calles retuvo informalmente el poder hasta 1934. Fue revolucionario

en sus ataques contra la iglesia, aunque nunca llevó a cabo muchas de las reformas sociales prometidas. Sin duda, su mayor logro fue la creación del sistema unipartidista de México, que ha tenido un éxito singular. Si bien su sucesor siguió una vía más revolucionaria, fue Calles quien señaló el curso que seguiría la política mexicana en el futuro: la estabilidad política (con limitaciones considerables sobre el grado de libertad) y la modernización económica (banca centralizada, mejor recaudación fiscal, estabilidad financiera, créditos agrícolas, desarrollo de la infraestructura y mayor penetración en la economía mexicana por parte de Estados Unidos), sin redistribución efectiva de la nueva riqueza.

Si Calles pensó encontrar en Lázaro Cárdenas (1934-1940) un sucesor que le serviría ciegamente, debió darse cuenta pronto de su error. La fuerza de Cárdenas provenía del sólido nexo que estableció con las masas de México. La revolución no produjo antes ni después de Cárdenas una figura tan reverenciada. Cárdenas personifica el apoyo a la meta central de la revolución, ausente, pero jamás olvidada: lograr una mayor igualdad social. Si el porfiriato brinda un gran paralelo histórico con el régimen contemporáneo, el gobierno de Cárdenas representa simbólicamente una gran alternativa.

Como gobernador de Michoacán, en la década de 1920, Cárdenas había establecido un compromiso con la reforma agraria. Cuando hizo su campaña política por todo el país, durante un año y medio, demostró con toda claridad ese compromiso y logró aumentar el apoyo que le brindaban las masas. Como presidente, distribuyó más tierras que todos sus antecesores revolucionarios juntos, aunque desde 1920 se habían hecho importantes reparticiones. Paradójicamente, esa distribución no redujo la desigualdad de los ingresos, ni mejoró los salarios reales de las masas. Los campesinos recibieron tierra, pero en pequeñas parcelas, sin el capital, la irrigación o los conocimientos adecuados para cultivarlas. Empero, Cárdenas superó el cinismo acostumbrado por la política mexicana. Gran parte de su reforma fue, sin duda, una respuesta pragmática a la depresión mundial, pero Cárdenas actuó también apoyado en sus propias convicciones reformistas. Estableció un sentimiento cálido y de mutua confianza con las masas. Asimismo, puso freno a algunos lujos de los funcionarios públicos. El hecho de que en México sólo se diera, en la década de 1930, un ligero movimiento migratorio desde las zonas rurales hacia las urbanas indica las esperanzas sobre la posesión de las tierras que Cárdenas despertó entre los campesinos.[8] Por último, se reverencia a Cárdenas por la nacionalización de la industria petrolera en 1938. Las masas de México tenían

[8] James Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditures and Social Change Since 1910*, Berkeley: University of California Press, 1967, p. 256.

razón en pensar que Cárdenas era *su* presidente.

La idea que tenía Cárdenas de un estado activo al servicio del pueblo no tenía mucho en común con la concepción democrática de la libertad política. Las reformas se iniciaron más bien de arriba hacia abajo, "para la gente", que de la base hacia la cima, "por parte de la gente". Las demandas de los campesinos y los obreros fueron cuidadosamente manejadas por el partido oficial. Hay que contener a los obreros, sostenía Cárdenas, porque están debidamente integrados en un estado progresista que, después de todo, es uno de sus principales patrones. La política educativa trató de enfatizar la solidaridad socialista a costa del libre intercambio de ideas contrarias. Igual que sus antecesores, de los que difería notoriamente en cuanto a sus ideas y políticas socioeconómicas, Cárdenas se preocupó más por la estabilidad política que por la libertad política o las libertades burguesas. Paradójicamente, el primer paso importante dado por Cárdenas para garantizar la solidez de la institución presidencial fue expulsar a Calles, el hombre que lo había designado, pero que insistía en tratar de socavar su poder. Cárdenas procedió a confirmar su autoridad central sobre la regional y sobre los caciques obreros cuando consideró que amenazaban dicha autoridad. Al término de su mandato, nombró a un sucesor moderado, pasando por alto a los líderes más progresistas del partido; con esa decisión, Cárdenas optó por institucionalizar la revolución, en lugar de profundizarla.

Después de la revolución

Algunos observadores han cuestionado el hecho de que realmente hubiera una revolución. Señalan que México cambió meramente una élite por otra y que la condición de las masas no mejoró sustancialmente. Una caricatura moderna representa a un campesino que le pregunta a otro: "Finalmente ¿quién ganó la revolución, los zapatistas o los villistas?" El otro responde: "Ninguno de los dos; la Familia Revolucionaria nos gobierna."[9] Los líderes como Cárdenas surgen con poca frecuencia, son más comunes los que presenta el novelista Carlos Fuentes en *Artemio Cruz*.[10] Para Cruz, las metas revolucionarias se subordinan rápidamente a las metas materiales. Se preocupa más por París o Nueva York que por México. Emplea el poder del estado para reprimir en lugar de hacerlo para ayudar a los menos privilegiados.

Sin embargo, las revoluciones no necesariamente deben cambiar todo

[9] *Los Supermachos*, 23 de enero de 1975.

[10] Carlos Fuentes, *La muerte de Artemio Cruz*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1973.

para merecer ese título y, de hecho, se lograron muchos cambios importantes. Una oligarquía anquilosada fue remplazada por una élite gobernante mucho más amplia. La participación campesina obligó a que ciertas políticas, como la distribución de la tierra, fueran resultado del cambio de régimen. Los obreros pasaron a ser un importante factor político institucionalizado. Nació un nuevo orden político, fundado en una sólida estructura de partidos. Y, si la violencia sirve como criterio para medir una revolución, el levantamiento popular en México merece ese calificativo.

La transformación de México incluyó también una revolución cultural, cuyo factor clave fue el nacionalismo, aunque la influencia extranjera nunca dejó de ser fuerte en el campo de la educación y algunos otros campos culturales.[11] La revolución debilitó la inclinación francamente europea del régimen de Díaz y se centró en las raíces indígenas de México. En las obras literarias, se dejó progresivamente de describir al indígena como a un salvaje exótico, que se perfiló en cambio como una persona madura (incluso capaz de producir una reacción positiva, como en el caso de *El indio*, de Gregorio López y Fuentes). En *Piedad para el indio*, de Pedro Lamicq, se pedía que el indígena se integrara a la vida de México. José Vasconcelos escribió acerca de la misión de la raza cósmica, la iberoamericana, una mezcla fortuita de raíces indígenas, europeas y africanas. Algunos compositores como Carlos Chávez y Silvestre Revueltas hicieron su obra basados en temas populares. Escritores como Samuel Ramos, Jesús Silva Herzog, Octavio Paz y Leopoldo Zea, analizaron la esencia de lo mexicano. Los arqueólogos exploraron, de manera singular, las raíces de México. Los arquitectos establecieron una clara relación entre los ornamentos y la decadencia burguesa y lucharon por transmitir a la arquitectura los valores de la revolución. Sin embargo, quienes tuvieron mayor efecto fueron los pintores, sobre todo por medio de grandiosos murales donde describían temas indígenas y revolucionarios. Entre los más famosos se cuentan Diego Rivera, David Alfaro Siqueiros, José Clemente Orozco y Rufino Tamayo. Se podía hablar claramente de un estilo mexicano. La independencia cultural avanzó a grandes pasos, aunque, en décadas recientes, se sostenga que los medios de comunicación de Estados Unidos hayan transformado en gran medida los alcances de esa independencia. A todo lo anterior debe sumarse una cultura popular nacionalista, expresada en los corridos revolucionarios que, como *La cucaracha*, a través del embellecimiento folklórico, aluden a temas de la

[11] Frederick C. Turner habla del nacionalismo, e incluso de la xenofobia, revolucionarios, *The Dynamic of Mexican Nationalism*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1968. Ver también Mary Kay Vaughan y su explicación de la dependencia constante del pensamiento extranjero, *The State, Education, and Social Class in Mexico, 1880-1928*, Dekalb, Illinois: Northern University Press, 1982.

cultura mexicana. Es importante señalar que, en las reuniones oficiales del gobierno, tanto la música como los bailes folklóricos suelen ocupar un papel preponderante.

En la parte restante de este libro estudiaremos las consecuencias políticas y económicas de la revolución después de 1940. Por el momento, nos limitaremos a presentar un breve panorama cronológico. El presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) concentró su gobierno en moderar la pasión revolucionaria, tanto si estaba dirigida contra la iglesia como contra Estados Unidos. Un logro positivo de su régimen fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social. Su sucesor, Miguel Alemán (1946-1952) llegó a ser la antítesis simbólica de Cárdenas, el villano de las interpretaciones izquierdistas de la historia. Alemán fue franco partidario de la industrialización, de los intereses de la iniciativa privada y de una gradual distribución de la riqueza; buscó con especial ahínco un crecimiento económico sostenido, al mismo tiempo que conservaba la esperanza de que, con el tiempo, todo el mundo podría sacar una buena tajada del pastel. La agricultura, principalmente la de las comunidades locales, quedó relegada a una categoría de poca importancia, situación que el gobierno mantendría durante muchas décadas. Sin embargo, Alemán no alteró específicamente ninguna de las reformas efectuadas por Cárdenas y tampoco declaró ilegítima a ninguna de ellas (este tipo de conducta ha resultado esencial para la institucionalización y la estabilidad del gobierno mexicano). El sucesor de Alemán, Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) proclamaría, a continuación, la "revolución equilibrada"; es decir, la que está en un punto intermedio entre el enfoque alemanista y el cardenista. Su moderación, integridad, popularidad y relativa inactividad, lo convirtieron en una especie de Eisenhower mexicano.

A continuación, Adolfo López Mateos (1958-1964) se declaró izquierdista "dentro de la revolución". Sin embargo, es un hecho que desde 1940 casi todos los gobiernos se han inclinado más hacia el extremo alemanista de la balanza. A mediados de la década de 1950, el papel desempeñado por el estado en la economía había disminuido para dejar una vía más franca al sector privado y se concedía también mucha mayor importancia a la industria, siempre a expensas de la agricultura. López Mateos no tardó en reprimir a los obreros, en particular a los rebeldes ferrocarrileros, para proteger la santidad del modelo de crecimiento con estabilidad. Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) fue más allá y llegó incluso a reprimir a los estudiantes universitarios, pertenecientes a la clase media, cuando advirtió la posibilidad de una amenaza para el régimen. No cabe duda alguna de que su gobierno se inclinó francamente hacia el extremo alemanista.

Luis Echeverría (1970-1976) fue el encargado de volver a demostrar que los presidentes "izquierdistas" no están exentos de tener que recu-

rrir a la represión autoritaria. Si bien permitió un mayor grado de libertad que el admitido por su antecesor, también acalló la voz disidente de gobernadores, de la prensa y de los campesinos. En el campo socioeconómico, Echeverría hizo el esfuerzo más importante que se haya realizado a partir de 1940 para desviarse del modelo alemanista, aunque también es cierto que sólo pudo obtener algunos resultados positivos. Alcanzó cierto éxito en el aumento de los subsidios para alimentos y viviendas y aumentó también el control del gobierno en determinados sectores de la economía, como las comunicaciones, el comercio, la industria y la inversión extranjera. Sin embargo, fracasó rotundamente en otros campos, como en el de la reforma fiscal. Su esfuerzo por alterar el modelo de desarrollo, por fortalecer al sector público y a la nación y por redistribuir la riqueza, le ganaron la enemistad de intereses económicos externos y de las clases media y alta del país. La economía de México cayó en problemas más graves, que culminaron con la devaluación del peso en 1976. Es importante entender que Echeverría no se desvió fundamentalmente del modelo alemanista por ser un aventurero extremista e irresponsable, como dicen muchos de sus detractores, ni por ser un apasionado revolucionario, como sostienen muchos de sus fervientes partidarios; actuó así principalmente porque advirtió graves problemas dentro del modelo de desarrollo.

José López Portillo (1976-1982) restauró, con gran éxito, la confianza de los simpatizantes del modelo básico de desarrollo de México, cuando menos hasta 1981. La estabilidad política parecía más sólida, la economía volvió a crecer a tasas muy altas y las clases media y alta, así como los inversionistas nacionales y extranjeros, se sentían favorecidos. Se amplió la reforma política. En la política exterior, México conservó su tinte progresista, a pesar de que moderó la retórica estridente del pasado. Puede decirse que, durante la mayor parte del mandato de López Portillo, la libertad política floreció más que durante algunos de los sexenios anteriores. Por otra parte, las políticas del gobierno ya no respaldaron el estandarte echeverrista de una reforma fundamental. Se impusieron medidas de austeridad y los incrementos salariales fueron muy inferiores a la tasa de la inflación. El régimen determinó no conceder más tierras a los campesinos. En términos generales, se hizo un esfuerzo por abandonar ciertas políticas populistas a cambio de otras más racionales y tecnocráticas. Veremos varios indicios de que, de hecho, algunas modificaciones importantes del modelo básico de desarrollo continuaron durante el mandato de López Portillo, pero el punto más importante es que, nuevamente, se volvió a pensar que el crecimiento económico, y no el aumento de la igualdad económica, era la contraparte más importante de la estabilidad política. La idea generalizada, lógicamente muy tentativa, de que Miguel de la Madrid continuaría dando importancia al crecimiento junto con la estabilidad

se funda, en parte, en sus antecedentes personales y, sobre todo, en el hecho de que la mayoría de los gobiernos desde 1940 ha optado abrumadoramente por esta posición.

Pero la incertidumbre fue dominando el panorama a medida que la peor crisis económica en muchas décadas envolvía a México el año de la toma de posesión de Miguel de la Madrid. El peso, que durante más de dos décadas había permanecido estable a 12.50 pesos por dólar, antes de debilitarse aproximadamente a 25 pesos en 1976, se derrumbó a 45 a principios de 1982 y después a 70 y a 150 en ese mismo año, con tipos de cambio extraoficiales mucho más alarmantes. La inflación, que se había sostenido a menos de 5% anual desde finales de la década de 1950 hasta la de 1960, para aumentar notablemente en la de 1970, se disparó a más de 60% a principios de 1982 y hasta 100% al finalizar el año, incluso según las cuentas del propio gobierno. Frente al precedente de varias décadas de crecimiento sólido, aunque con algunas excepciones durante la década de 1970, el gobierno tuvo que pronosticar un crecimiento nulo durante un par de años. Se aceleró la fuga de capitales; el gobierno redujo seriamente el gasto, los subsidios a los artículos básicos de consumo y los proyectos de obras públicas (al tiempo que ayudaba a salir de una profunda crisis al más grande grupo empresarial privado de México); el gobierno, los empresarios y los obreros se enfrentaron en torno a las políticas de precios y salarios. En septiembre de 1982 el gobierno anunció una medida drástica: la expropiación de todos los bancos privados del país. En medio de esta crisis profunda, México se vio obligado a recurrir a intereses externos para obtener un paquete de ayuda financiera de emergencia por miles de millones de dólares. Se recibieron cerca de 4 mil millones de dólares en créditos del Fondo Monetario Internacional, un monto casi igual procedente de fuentes públicas y privadas estadunidenses y una ayuda adicional de bancos centrales de Europa. Evidentemente, esta ayuda ha fluido de acuerdo, en gran parte, con las condiciones de los donantes, como por ejemplo el aumento de las compras de petróleo a precios preferenciales impuesto por Estados Unidos. Aunque el efecto internacional producido por los precios del petróleo y las tasas de interés habían contribuido a la crisis económica del país, el retorno que señaló López Portillo hacia los postulados básicos del vanagloriado modelo de crecimiento con estabilidad, resultó menos completo, o quizá menos idóneo, de lo que muchos habían supuesto.

Proceso de institucionalización

La pregunta se ha formulado muchas veces y nunca se ha contestado debidamente: ¿cómo se puede "institucionalizar" una revolución? Mu-

chos observadores concuerdan en que la revolución murió seguramente alrededor de 1940, aunque la fecha se haya discutido.[12] El México contemporáneo ha seguido un modelo de desarrollo estable, pero no de cambio revolucionario. Al institucionalizar su revolución, el país ha cimentado ciertos cambios logrados por la revolución, al mismo tiempo que ha protegido al sistema de otros cambios revolucionarios. La historia se puede interpretar mediante el análisis de la evolución política de ciertas instituciones clave de la sociedad mexicana.

El partido

El desarrollo del partido político oficial de México fue la pieza clave de la institucionalización. El arquitecto más importante del partido fue Calles. Fracasado el intento de que Obregón volviera a la presidencia en 1928, Calles buscó establecer un mecanismo que permitiera perpetuar el régimen una vez que él abandonara su cargo. Convenció hábilmente a la mayoría de los caciques obreros y campesinos de que la centralización del poder político sería un beneficio para ellos. Esta centralización resultaba especialmente importante porque las primeras etapas de la revolución se caracterizaron por las divisiones entre diversas fuerzas políticas. Calles propuso que los caciques se unieran en un solo partido para perpetuar ciertos privilegios, ya que todo se perdería si el desorden existente continuaba. Los acontecimientos respaldaban claramente la preocupación expresada por Calles: Madero, Zapata, Carranza, Villa y Obregón habían sido asesinados. La violencia seguía surgiendo en torno a la mayoría de las elecciones locales y nacionales. En la campaña presidencial de 1928 murieron tres contendientes. Las luchas religiosas continuaban con violenta intensidad, como se verá más adelante. Es más, México se dirigía hacia la Gran Depresión que afectaba a todo el mundo y que probablemente exacerbaría el descontento de los trabajadores. Quienes detentaban el poder necesitaban un orden político.

Calles tuvo muchísimo éxito. Muchos individuos poderosos creyeron en el mensaje (algunos incluso consintieron en abandonar la política a cambio de oportunidades lucrativas en el mundo de los negocios) y el nuevo partido adquirió bastante poder. Los partidos no habían estado unidos desde el siglo XIX y su suerte había dependido con frecuencia de la de sus líderes. Es más, el "sistema" de partidos había estado muy fragmentado por la existencia de muchos partidos débiles.

[12] Una lectura obligada sobre el tema es Stanley Ross (comp.), *Is the Mexican Revolution Dead?*, Nueva York: Knopf, 1966. Incluso más escéptico es el tono de Peter Calvert, "The Mexican Revolution: Theory or Fact", en *Journal of Latin American Studies*, 1 (1) 51-68 (1969).

Sin embargo, de los 51 partidos registrados en 1929, habían quedado cuatro en 1933.[13] Cuantos más favores ordenaba y dispensaba a través del partido el expresidente Calles, tanta más fuerza adquiría el partido. Así fue como el régimen superó la dispersión regional del poder político que tantas veces había contribuido a la inestabilidad. El partido se convirtió en el mecanismo idóneo para centralizar el poder político en la ciudad de México.

Sin embargo, el partido también podía haberse debilitado desde el principio, pues si bien la institucionalización del régimen había sido uno de los motivos por el cual Calles lo creó, otro objetivo había sido la perpetuación de su propio poder político. Sin embargo, cualquier posibilidad de que el partido fuera un mero vehículo para el poder personal de Calles terminó cuando Cárdenas, ya presidente, eliminó a Calles del partido.[14] Es más, Cárdenas no trató de ampliar su control sobre el partido una vez terminado su mandato. Dada su enorme popularidad, su discreción fue una importante victoria de la causa de la institucionalización. En cambio, Cárdenas empleó su popularidad para fortalecer al partido. Lo reorganizó, cambió su base regional, que inicialmente fuera tan importante para atraer a los caciques locales, por otra funcional, necesaria ahora para incorporar a las masas. El héroe de la repartición de tierras organizó también las ligas locales de campesinos y las convirtió en el sector agrario oficial. De igual manera respaldó la organización de una enorme central obrera. Quienes no se unieron a ella, pronto vieron que no tenían poder alguno, que, en resumidas cuentas, la influencia y los beneficios procedían ahora del partido. México había creado, con gran éxito, un partido que incluía en el sistema a las masas de campesinos y obreros cuyas expectativas cada vez mayores podrían haber ejercido nuevas presiones revolucionarias. Cárdenas no fue el primer líder, ni el único partidario de esa incorporación, pero sí fue el que tuvo más éxito al intentarla. Calles había unido a las élites en un foro común y Cárdenas completó el cuadro cuando introdujo a las masas.

[13] Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, D.F.: Era, 1965.

[14] Para una explicación detallada de los esfuerzos efectuados por Cárdenas para institucionalizar el partido, ver Wayne E. Cornelius, "Nation-Building, Participation and Distribution: The Politics of Social Reform Under Cárdenas", en *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*, Gabriel A. Almond, Scott C. Flanagan y Robert J. Mundt (comps.), Boston: Little Brown, 1973, pp. 392-498. Evidentemente, no queremos decir que la preocupación de la revolución por la institucionalización y la estabilidad empezaran en 1929. Tenemos presentes, por ejemplo, la ideología y los esfuerzos de Alberto J. Pani, que ocupó cargos políticos importantes junto a varios presidentes constitucionalmente elegidos desde 1910 a 1933. Ver Keith Allen Haynes, "Orden y Progreso: The Revolutionary Ideology of Alberto J. Pani", ponencia presentada en la Sexta Conferencia de Historiadores de México y Estados Unidos, Chicago, septiembre de 1981.

Dada la difícil situación de los obreros y de los campesinos en las últimas décadas, el hecho de que Cárdenas los haya incorporado al partido oficial se puede tomar como fuente de ventajas para la estabilidad política, mas no para la igualdad o la libertad. Al evitar la exclusión de los campesinos y los obreros de la estructura política formal, el régimen evitó a la vez que se desarrollaran de manera independiente. Los intentos de presión al régimen para lograr reformas socioeconómicas fundamentales en el México contemporáneo, no sólo no cuentan muchas veces con el apoyo o con la indiferencia de los representantes oficiales de obreros y campesinos, sino que se topan con su abrupta oposición. La naturaleza poco revolucionaria del partido se reforzó tal vez cuando, en 1942, incluyó a un "sector popular" compuesto por diversos grupos (pequeños industriales, profesionales, jóvenes, mujeres), en su mayor parte pertenecientes a la clase media y con pocos antecedentes o posiciones revolucionarios. En 1946, el partido que originalmente fuera Partido Nacional Revolucionario y después Partido de la Revolución Mexicana, adoptó su nombre actual: Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde entonces, y como veremos en el siguiente capítulo, ha dominado el sistema de partidos de México.

Los militares

El surgimiento de un partido fuerte contribuyó mucho a moderar las ambiciones de los militares. De hecho, Cárdenas introdujo a los militares en la estructura del partido. Su razonamiento fue que los militares ya tenían, de facto, parte en la política y que era mejor integrarlos en una institución controlada por otros.

La importancia del apaciguamiento de los militares se puede entender claramente con un repaso de la experiencia histórica. El México del siglo XIX tuvo uno de los peores récords de intervención militar en la política de toda América Latina.[15] Los ejércitos locales, fieles a determinados caciques, constituían fuerzas políticas decisivas. La mayoría de las veces, los militares decidían quién gobernaba en México. Las fuerzas armadas servían como vehículo primordial para la movilidad social: los soldados podían ascender por la estructura burocrática, pero los sedientos de poder también podían realizar sus sueños y desplazar a los gobiernos existentes. Aunque Juárez, y sobre todo Díaz, habían logrado ciertos avances en su control, los militares continuaron desempeñando un papel muy activo aun después de la revolución. Obregón y sus sucesores se adueñaron de la situación con la táctica del pre-

[15] Samuel P. Huntington ha tildado a México como "el peor". *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968, p. 256.

mio y el castigo. Introdujeron a todos los generales en la nómina federal y proporcionaron seguridad social a los soldados, además muchas oportunidades de corrupción; pero también castigaron a los generales desleales, separaron a otros de sus bases de poder y redujeron drásticamente el gasto militar.

Los resultados son asombrosos. México se jacta de sus gobiernos civiles. Sin embargo, la pérdida de poder de los militares no fue repentina. Incluso después de terminado el papel directo y dominante que los militares desempeñaron en la política, y aun después de que los militares, como institución, quedaran excluidos de la estructura formal del partido, fueron generales del ejército quienes dirigieron al partido hasta 1964.[16] Ningún civil fue elegido presidente hasta Alemán, en 1946. Sin embargo, el ocaso de los militares estaba asegurado. Los generales del PRI dejaban cada vez más espacio para el dominio civil. En realidad, varios de los antecesores inmediatos de Alemán habían sido soldados activos sólo en razón de una definición amplia; pero, desde Alemán, todo presidente ha sido claramente civil. Ocho oficiales del ejército ocuparon puestos en el gabinete, ajenos a los cargos militares, entre 1929 y 1946; desde 1946 sólo uno ha ocupado un puesto semejante. En 1940, quince oficiales eran gobernadores; desde 1964, sólo unos cuantos han ocupado ese puesto. Ha habido desafíos militares, como la rebelión de 1938 y la campaña electoral de un general, en 1940, pero la facilidad con la cual el gobierno civil hizo a un lado a esos desafíos demostró en realidad la fuerza del régimen, más que su vulnerabilidad. Además, incluso esas manifestaciones se han presentado con menor frecuencia a partir de 1940.

La sumisión de los militares asombra cuando se la compara no sólo con la historia de México, sino también con la de casi toda la América Latina contemporánea. Con frecuencia los militares han derrocado gobiernos y, cada vez más, han gobernado directamente durante largos periodos. Incluso en los países donde ostensiblemente gobiernan los civiles, muchas veces comparten su poder con los militares. En México no ha sido así. El gobierno ha estado en manos de una élite civil de profesionales, no sólo de soldados en traje de civil o de soldados que acaban de convertirse en civiles.[17] En comparación con otros países de

[16] Robert K. Furtak, *El partido de la revolución y la estabilidad política en México*. México, D.F.: UNAM, 1978, pp. 217-218. Para otras explicaciones de la institucionalización del ejército ver Edwin Lieuwen, *Mexican Militarism: The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army, 1910-1940*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1968, y Jorge Alberto Lozoya, *El ejército mexicano, 1911-1965*, México, D.F.: El Colegio de México, 1970.

[17] John Conklin presenta datos de 1940-1965 y compara a México con otros países de América Latina. "Elite Studies: The Case of the Mexican Presidency", *Journal of Latin American Studies*, 5 (2) 247-269 (1973).

la zona, los militares de México tienen mucho menos poder para vetar o influir en la política civil, o para exigir elevadas retribuciones a cambio de no intervenir. Un indicador de ese hecho es que México destina a los militares una parte mucho menor de su presupuesto que la gastada en el mismo rubro por la mayoría de los países de América Latina.

Lo anterior no quiere decir que los militares de México carezcan de funciones. Significa que estas funciones sirven al sistema civil, en lugar de presentar una amenaza para el mismo. Los militares vigilan que no haya amenazas contra la estabilidad. Son brazo de represión contra quienes representan desafíos importantes contra el régimen (guerrillas, campesinos, trabajadores y, ocasionalmente, estudiantes). Los militares toman parte también en ciertos proyectos para el desarrollo de la infraestructura. Su alianza con el gobierno civil es fuente de legitimación de ambos grupos.

Los militares de México quizá resulten singulares, pero en realidad lo singular es el sistema político civil. Este sistema civil determina el papel de los militares. A diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de América Latina, los intereses conservadores pueden contar con que la estructura civil del país mantenga el orden político y los privilegios económicos. Si esta estructura fallara en un futuro, el papel de los militares bien podría cambiar. De hecho, en fechas muy recientes han empezado a surgir interesantes indicios de cambios, que serán analizados en el siguiente capítulo. Sin embargo, durante muchas décadas, los militares de México han estado singularmente institucionalizados dentro de la estructura política dominada por civiles.

La iglesia

Igual que en el caso de las relaciones pacíficas entre los militares y el régimen, la importancia de las relaciones entre la iglesia y el régimen debe ser analizada en comparación con sus turbulentos antecedentes históricos. En el México precolombino y en el colonial, las religiones dominantes y las instituciones políticas, por regla general, estaban sólidamente unidas, pero la influencia de la iglesia era, muchas veces, un contrapeso poderoso para los gobiernos que acaban de independizarse. Como la iglesia poseía quizá una tercera parte del territorio del país, contaba con recursos extraordinarios.[18] Unida a otros grandes terratenientes, la iglesia contribuyó a dar forma a la orientación conser-

[18] Frank Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964, p. 188. Para un estudio detallado de la lucha por institucionalizar a la iglesia, ver Nicolás Larín, *La rebelión de los cristeros, 1926-1929*, Ángel C. Tomás (trad.). México, D.F.: Era, 1968. Una fuente en inglés que trata el tema del estado y la iglesia es David C. Bailey, *¡Viva Cristo Rey!*, Austin: University of Texas Press, 1973.

vadora de México. Los políticos liberales y muchos capitalistas que querían un sistema económico más abierto se enfrentaron, por consiguiente, con ella. La reforma y la Constitución de 1857 erosionaron seriamente su poder. Ahora bien, aunque la ideología liberal influyó mucho, el ataque de la reforma contra la iglesia debe analizarse también dentro del contexto de la inestabilidad del gobierno, que era a su vez producto de la incapacidad del nuevo régimen de obtener los ingresos suficientes para cumplir sus funciones cotidianas. Como las tierras de la iglesia no eran gravables, privaban al estado de ingresos que necesitaba con urgencia.

No obstante la tendencia antirreligiosa del positivismo, la influencia de la iglesia se había recuperado relativamente durante el porfiriato, así que los revolucionarios sintieron que era necesario volver a atacar a los privilegios de la iglesia. La Constitución de 1917 establece que ni las instituciones religiosas ni sus miembros tienen derecho a poseer propiedades, prohibe la participación política de la iglesia, limita su participación en la educación, niega el derecho de voto a los clérigos y confiere al gobierno autoridad para designar los lugares de culto y fijar la cantidad máxima de sacerdotes para cada estado. Las tensiones entre la iglesia y el estado alcanzaron un punto crítico en tiempos de Calles. Hasta 1926, las cláusulas anticlericales de la Constitución se habían cumplido en forma limitada, aunque siempre existieron algunas normas rígidas, como las referentes al reclutamiento de sacerdotes. Pero Calles inició una virulenta cruzada anticlerical y provocó que muchos católicos tomaran las armas (la rebelión de los cristeros). La cruzada de Calles debe ser analizada en la dimensión de sus intentos inflexibles por centralizar el poder político y la amenaza potencial que la iglesia todavía representaba para la revolución mexicana. El régimen iba a aceptar más tarde a la iglesia, cuando adquiriera mayor seguridad en sí mismo y la iglesia, a su vez, se retirara de la vida política. Cárdenas mismo amainó los ataques contra la iglesia, aunque su neomarxismo se tradujo en ciertas políticas anticlericales. Su sucesor no mostró una posición tan negativa ante la iglesia y hasta declaró: "Soy creyente". La época en que la revolución se oponía a reconocer al catolicismo como la religión más importante de México llegaba a su fin.

Hoy en día, la presencia de la iglesia parecería ignorar las rígidas restricciones constitucionales. Existen seminarios, escuelas dirigidas por la iglesia, universidades de orientación religiosa y sacerdotes que salen a la calle vestidos como tales. Los empleados de gobierno tienen "vacaciones de primavera", que más bien se deberían considerar vacaciones de Semana Santa. Todo esto ocurre porque la iglesia ya no es una amenaza para el régimen. De hecho, la iglesia funciona dentro de los objetivos del régimen; sus actividades son prueba patente de que existen ciertas libertades políticas. Es más, como según Karl Marx la reli-

gión es una flor que adorna las cadenas de la opresión, una flor que desvía la atención de las masas de su situación material (aun cuando no se le adjudica la responsabilidad de crear dichas cadenas), el régimen comprende que la iglesia puede ser un contrapeso muy útil ante las fuerzas que impulsan al régimen hacia una orientación más izquierdista.[19]

Lo anterior no significa que los objetivos principales de la iglesia sean políticos en lugar de espirituales. Tampoco quiere decir que no haya tensión entre la iglesia y el estado. Muchos católicos están en contra de la postura laica del gobierno. Por su parte, el gobierno quiere que la influencia de la iglesia siga siendo mínima. La sólida devoción de las masas por la iglesia, comparada con la creciente apatía hacia él, resulta penosa para el régimen. El desbordado entusiasmo de unos 20 millones de mexicanos durante la visita del papa Juan Pablo en 1979 fue incómodo y demasiado parecido a la preferencia de los polacos por su papa sobre su primer ministro. El régimen también está atento al papel importante que actualmente desempeñan muchos sacerdotes con mentalidad reformista en gran parte de América Latina, especialmente en naciones autoritarias como Brasil y Chile y en América Central. Se ha terminado la época de la alianza inevitable entre la iglesia y los estados conservadores de América Latina. La iglesia de México cuenta actualmente con una minoría activa, encabezada por gente como el antiguo "obispo rojo" de Cuernavaca y el progresista obispo de San Cristóbal de las Casas, que sostienen que las masas merecen una mejor situación material en esta vida. Sin embargo, en general, la iglesia no tiene ya en México el poder político independiente que tuviera antes, o incluso el poder independiente que continúa teniendo en algunos países de América Latina.

La universidad

Son pocas las instituciones que se prestan tanto a las actividades de protesta, como la universidad. Aunque rara vez han sido capaces de destruir unilateralmente a algún régimen, las universidades ayudan muchas veces a iniciar y dirigir coaliciones potencialmente desestabilizadoras. La universidad de México tiene un historial de conflictos que puede compararse en ocasiones con los creados por algunos militares o la iglesia.

[19] La iglesia ha deplorado, por ejemplo, los medios violentos empleados por las guerrillas y los castrófilos mexicanos. El presidente Echeverría, con un estilo inigualable, cambió las cosas ligeramente empleando ideales religiosos progresistas para atacar a los conservadores. Declaró que los industriales de Monterrey eran malos cristianos porque perseguían egoístamente su enriquecimiento personal, en lugar de buscar la justicia social.

Los positivistas de Porfirio Díaz acababan de abrir su Universidad Nacional (1910), dedicada al orden y progreso, cuando la revolución la hizo trizas. La mera agitación revolucionaria fue un factor de su destrucción. Además, la universidad se convirtió en objetivo especial del levantamiento revolucionario. La revolución la sentenció por haber desafiado la autoridad del régimen revolucionario, por servir a la élite y a fines esotéricos en lugar de servir a las masas y a la solución de problemas prácticos. Muchos de los congresistas querían cortar todo nexo con la universidad y, de hecho, se le suspendieron los subsidios en 1934. Calles fue tan duro con ella como lo fue con la iglesia. "El estado debería controlar todos los niveles de la educación, desde los elementales hasta los universitarios. . . Desafortunadamente, 80% o más de los jóvenes universitarios son reaccionarios y tratan de. . . sacar a los revolucionarios del poder, para así evitar combatir contra. . . el capital y el clero".[20] La victoria de Cárdenas tampoco marcó un gran alivio para la universidad pues apoyó una reforma constitucional de tipo socialista. Aunque sólo se aplicó esporádicamente, esa reforma fue utilizada por gente como Vicente Lombardo Toledano, dirigente obrero, para combatir contra los defensores de una libertad académica pluralista. Cárdenas dejó sentado con claridad que no habría subsidios del gobierno hasta que la universidad no se uniera, en forma activa, "al programa social de la revolución". Como protesta, muchos profesores renunciaron.

La universidad, dividida pero básicamente contraria al gobierno, continuó siendo escenario de muchos desórdenes. Entre 1933 y 1944 ninguno de sus rectores duró más de dos años. La lucha revolucionaria no se limitó a la educación superior; muchos maestros fueron asesinados en el campo. Empero, aunque Calles y Cárdenas querían un control revolucionario, también querían orden, como puede verse en sus esfuerzos por crear el partido oficial. Así, en 1929, el gobierno concedió a la universidad autonomía parcial y, en 1933, autonomía total. Una de las ideas que estaban detrás de estas concesiones era aplacar la oposición universitaria. Otra era que la universidad autónoma, sin fondos del gobierno, perecería pronto y abriría el camino para la creación de una institución realmente revolucionaria o "proletaria". Por otra parte, Cárdenas formó el Instituto Politécnico Nacional, dirigido por el gobierno y encaminado a servir a la revolución en las áreas donde la universidad no lo hacía.

Como era de esperarse, la universidad no pudo subsistir sin fondos

[20] Citado en Sebastián Mayo, *La educación socialista en México*, Rosario, Argentina: Editorial BEAR, 1964, pp. 261-262. Nuestra explicación de la lucha por institucionalizar a la universidad se basa en Daniel Levy, "University Autonomy Versus Government Control: The Case of México", tesis de doctorado, University of North Carolina, 1977, pp. 66-151.

del gobierno y, por consiguiente, cada vez prometía más lealtad a la revolución. El nuevo estatuto aprobado en 1944 limitaba el poder del estudiantado y el profesorado, y establecía en cambio una sólida rectoría y una junta de gobierno que cabe comparar con las existentes en Estados Unidos. Era mucho menos probable que esa junta y el rector por ella designado tomaran parte en desórdenes o desafiaran al régimen, a que lo hicieran los estudiantes y los profesores. La universidad adquirió mayor estabilidad. Así como la rectoría cambió de manos 23 veces en 35 años, entre el nacimiento de la revolución y el nuevo estatuto, en los siguientes 35 años sólo cambió de manos nueve veces. Desde 1944 han sido muy pocas las ocasiones en que la Universidad Nacional ha significado una amenaza seria para el régimen. Cuando ha sido así, como en 1968, el gobierno ha recurrido casi siempre a la represión.

Sin embargo, sopesando las cosas, el gobierno fue más allá que la universidad para llegar a un *modus vivendi.* Reanudó los subsidios y redujo considerablemente las presiones ideológicas. Invitó a los profesores, a los egresados y a los administradores a ocupar puestos en el gobierno. Sobre todo, dejó de insistir en lo revolucionario de la universidad y le dejó en cambio bastante autonomía. De hecho esa autonomía no ha sido empleada para promover fines revolucionarios como el cambio fundamental de la estructura social del país. Desde que el propio régimen había dejado de ser revolucionario, ya no pedía una universidad revolucionaria. A principios de 1946 cambió la enmienda socialista sobre la educación y se cambió también la doctrina de la lucha de clases por la doctrina de la unidad nacional.

Igual que el ejército y la iglesia, la universidad cumple ciertas funciones que refuerzan la posición del gobierno, la preparación y el reclutamiento de élites políticas. En la mayoría de los casos, el gobierno trata simplemente de asegurarse de que la universidad no sea una fuerza desestabilizadora importante. El gobierno tiene aún muchos problemas con la universidad, a veces más que con la iglesia, pero durante muchas décadas ninguna de las dos instituciones ha representado una amenaza seria para el régimen, ni se ha visto obligada a seguir su orientación revolucionaria.

RESUMEN

Con un partido oficial desusadamente amplio, el control civil de los militares y un *modus vivendi* con la iglesia y la universidad, el régimen contemporáneo de México se ha protegido de muchas de las amenazas que han enfrentado tradicionalmente otros regímenes de América Latina. Como escribiera Samuel Huntington: "un sistema político débil, donde diferentes fuerzas sociales competían entre sí, en medio de débi-

les instituciones políticas, se transformó en un sistema donde estas fuerzas sociales han quedado subordinadas, en gran medida, a fuertes instituciones políticas."[21] Probablemente el centro de poder autónomo más importante que limita la autoridad del régimen mexicano en la actualidad sea el empresariado, nacional y extranjero. Pero los empresarios han reforzado, y no diluido, la institucionalización antes descrita. Han respaldado el modelo básico de desarrollo del régimen basado en la estabilidad y en el crecimiento económico. En resumen, el régimen ha dominado a las fuerzas que tuvo que dominar para garantizar su estabilidad y ha permitido cierto grado de autonomía sólo en los casos donde era tolerable. (La relación entre la estabilidad del régimen y la libertad y el poder de los grupos privados en la etapa actual se analiza en el capítulo 4.)

Sería más deferente comparar los resultados de la institucionalización con las realidades de la historia mexicana, que con cualquier evaluación de los logros de las metas revolucionarias. El hecho de que el régimen postrevolucionario haya fracasado en el cumplimiento de las aspiraciones históricas de la población, corresponde a lo que ha sido la norma de la historia de México. Cuando el régimen ha tenido más éxito, ha sido casi siempre cuando existían más precedentes históricos. En México, raras veces se ha logrado una mayor libertad política individual; el principal antecedente podría ser el periodo de la reforma. Más raro aún ha sido cualquier esfuerzo constante por disminuir la desigualdad económica. El precedente simbólico clave en este aspecto serían los años de Cárdenas. En la lucha por la independencia nacional, durante la guerra contra el régimen colonial español y durante la revolución, la libertad política y la igualdad surgen como las más notables victorias, aunque siempre seleccionadas con una importante dependencia económica y cultural de los poderes extranjeros. El éxito más claro del régimen contemporáneo está en haber logrado la estabilidad política y con ella el crecimiento económico. Aunque el porfiriato ofrece un precedente histórico importante al respecto, las frecuentes turbulencias de la historia mexicana hacen que los logros alcanzados por el régimen contemporáneo tengan, en ese sentido, una especial significación.

Cerramos este capítulo con un breve resumen esquemático de la forma en que México ha lidiado, históricamente, con las relaciones entre la estabilidad política, la libertad política, el crecimiento económico, la desigualdad económica y la independencia nacional.

La corona española subrayó, con bastante éxito, la estabilidad política colonial combinada con las ganancias económicas para la madre patria. No pensó, evidentemente, en ofrecer mucho más que el míni-

[21] Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 318.

mo de libertades democráticas que ofrecía a sus propios ciudadanos en España, y obviamente se opuso a la independencia de las colonias. Delegó el tema de la desigualdad a manos de la iglesia, y se aseguró de que fuera enfocado como una cuestión más espiritual que económica.

Los criollos de principios del siglo XIX persiguieron, evidentemente, la independencia nacional como meta primordial, y supusieron que la independencia, posteriormente, reforzaría su propio control político y económico. Los indios que se unieron a la lucha por la independencia descubrieron pronto que los criollos se oponían claramente a compartir los recursos económicos. El movimiento criollo, como el de las clases privilegiadas de Estados Unidos, tampoco se interesó en establecer un sistema democrático. Sin embargo, la democracia sí nació como preocupación central de muchos de los liberales del siglo XIX en México y tuvo su mayor éxito con la reforma y la Constitución de 1857. Se consideró entonces que la democracia era compatible con la estabilidad política y el crecimiento económico. El nuevo orden beneficiaría a las masas, se sostenía, pero las opiniones eran más encontradas en cuanto al grado de esfuerzos directos que debían hacerse en su favor. Los liberales demostraron su compromiso con la independencia, se opusieron a la continuación de las costumbres coloniales y sacaron del país a las fuerzas francesas que lo ocupaban. En general, los conservadores simpatizaban más con la cultura colonial heredada por México y menos con la democracia liberal. No obstante, compartían comúnmente la preocupación de los liberales acerca de la estabilidad política y el crecimiento económico, y ninguno de los dos grupos esgrimió la bandera de la igualdad económica. Cuando la reforma dio paso al porfiriato, éste introdujo un credo que manifestaba prioridades muy claras. Sus ídolos eran la estabilidad política y el crecimiento económico. Puesto que una independencia nacional sólida era incompatible con el crecimiento económico, se alentaron las inversiones extranjeras. Y como ni la estabilidad ni el crecimiento se podían guiar de manera inteligente, según se decía, si el sistema sucumbía a los principios de la democracia política o la igualdad económica, el progreso debía basarse en la "supervivencia del más apto" y no en la voluntad popular.

La glorificada estabilidad política del porfiriato explotó a principios del siglo XX. Francisco Madero, el primer líder de México del periodo revolucionario, rompió drásticamente con las creencias políticas de los positivistas, aunque no tanto con sus postulados económicos. Entre los movimientos populares, los zapatistas y los villistas lucharon por disminuir la desigualdad y alentar la independencia y permanecieron relativamente indiferentes al tipo de democracia liberal pugnado por Madero; los zapatistas estaban especialmente interesados en lograr un orden político que les permitiera regresar a sus actividades agrícolas. Los constitucionalistas de Carranza empezaron a orientar a México

hacia un rumbo distinto del de la importancia que concedían los maderistas a la democracia política y la importancia que concedían zapatistas y villistas a la redistribución económica; en cambio, se dirigieron hacia las prioridades contemporáneas de la estabilidad y el crecimiento económico. Calles intensificó esas tendencias.

Con Cárdenas, la revolución mexicana recordó sus metas de independencia nacional e igualdad, aunque se mantuvo la importancia concedida por la revolución a la estabilidad política, antes que a una democracia liberal o burguesa. Según Cárdenas, la mayor independencia nacional y la distribución más equitativa de la riqueza no sólo eran compatibles con la estabilidad política, sino que eran necesarias para lograrla; sin ellas, México seguiría inestable y sujeto a las presiones de potencias extranjeras, sería una bomba de tiempo que detonaría desde dentro, como producto de la acción de sus propias masas desposeídas. Los seguidores de Alemán pensaban, por su parte, que los esfuerzos directos por redistribuir la riqueza eran obstáculos para el crecimiento económico y que las dos metas económicas sólo podían ser compatibles en tanto el crecimiento ampliara las oportunidades y el "tamaño del pastel". Los alemanistas pensaban, básicamente, que la inversión extranjera, los créditos y el comercio conducirían al crecimiento y, por consiguiente, a la estabilidad. Es interesante señalar que los cardenistas y los alemanistas no han estado nunca divididos en sus ideas acerca de la libertad política. Esta libertad es aceptable, incluso cabe fomentarla, pero sólo en la medida en que no ponga en peligro la estabilidad política o el crecimiento económico. Dado que el régimen contemporáneo ha optado decididamente, desde 1940, por la posición alemanista, se ha luchado por la estabilidad política y el crecimiento económico de manera conjunta y deliberada.[22]

Hoy en día podemos encontrar reflejos de los múltiples pasados indígenas, colonial, liberal, conservador, positivista y revolucionario, pero ni esos pasados ni los diferentes principios que han alentado están igualmente representados en la política contemporánea de México. En términos generales, el México actual ha alcanzado con gran éxito las metas tradicionales de la estabilidad política y el crecimiento económico, con menos éxito las metas de la independencia nacional y la libertad política, y todavía con menos éxito la meta de una mayor igualdad económica.

[22] Para un panorama general amplio, fácil de leer y contenido en un solo volumen, sobre la historia de México, el lector en inglés puede referirse a Michael C. Meyer y William L. Sherman, *The Course of Mexican History*, Nueva York: Oxford University Press, 1979. Una buena fuente que trata el siglo XX es Wilkie, *The Mexican Revolution*. La fuente más completa sobre la historia de México es una serie de volúmenes publicados denominada *Historia General de México*, México D.F.: El Colegio de México, 1976.

3

ACTORES E INSTITUCIONES POLÍTICAS

La participación política es el proceso por el cual las personas, los grupos o las clases de una sociedad articulan sus intereses materiales, sus preferencias ideológicas o su concepción particular del interés público. La primera parte de este capítulo identifica las instituciones formales del estado y la sociedad por medio de las cuales se da la participación política en México. Se presta especial atención a los papeles desempeñados por el presidente, por algunos secretarios de estado y por quienes ocupan otros puestos federales, así como a la participación del partido en el poder (PRI), de los obreros, de los campesinos y de la comunidad empresarial. En el capítulo 4 se analizarán las formas no electorales de la participación política de actores tales como los medios de comunicación, los intelectuales y aquellos a quienes los sociólogos han llamado *marginados* (habitantes de barrios pobres y miembros de grupos indígenas y trabajadores que no pertenecen a organización alguna).

En la segunda parte, nuestro análisis de los partidos políticos y de la reforma política de 1977 se centra en el proceso electoral, que es una forma de participación política potencialmente importante, y parte de interrogantes como: ¿cuáles son las ideologías y la composición de los partidos de oposición en comparación con el PRI?, ¿está desarrollándose un sistema realmente pluripartidista en México?, ¿qué importancia tienen las recientes reformas políticas y electorales?

LAS INSTITUCIONES ESTATALES

Una característica básica del estado mexicano es la posición extremadamente fuerte del presidente en relación con la de cualquier otra autoridad formal. El poder está muy centralizado y sujeto a controles y contrapesos mínimos, incluso a pesar de que, nominalmente, México es una república federal con características similares al sistema de gobierno de Estados Unidos. El Congreso es muy dócil y aprueba casi todas las leyes propuestas por el presidente, sin modificaciones importantes;

la rama judicial del gobierno ha manifestado un poco más de autonomía.[1]

Como las leyes más importantes son iniciadas y llevadas hasta su aprobación por el presidente, no existen prácticamente oportunidades de interacción sustantiva entre los ciudadanos y sus representantes durante el proceso de legislación. Sin embargo, en algunas ocasiones, ciertos grupos y personas pueden tener influencia en la ejecución práctica de leyes y políticas. En México, un elemento común de la política cotidiana es la presentación de demandas ante los gobiernos locales y estatales, ante departamentos de la burocracia federal e incluso ante el presidente directamente. Como autoridad última, el presidente puede cambiar la interpretación que alguna autoridad del gobierno haya dado a una ley. Esta práctica de la reinterpretación de la ley escrita también se presenta en niveles más bajos del gobierno y ofrece, como mecanismo para lidiar con las demandas políticas, una flexibilidad que debe ser apreciada por aparecer en un sistema generalmente caracterizado por su rigidez y su falta de eficiencia, pero también contribuye a la corrupción generalizada. El grupo o la persona que tenga mejores contactos y recursos, tendrá más probabilidades de lograr una interpretación favorable de la ley o de una política. (Lógicamente, éste es sólo uno de los rasgos del sistema mexicano que alientan la corrupción.)

El presidente goza de amplios poderes para elegir a su equipo de colaboradores más cercanos. Elige a los secretarios de Defensa y de Marina después de analizar detenidamente el sistema de escalafón de sus respectivas estructuras burocráticas. Por regla general, el presidente nombra a los demás secretarios de entre su grupo de amigos y colaboradores de siempre. Además, aunque todo presidente entrante tenga que negociar con algunos grupos poderosos algunas posiciones de su gabinete inicial, cuando pasa el tiempo va remplazando a los secretarios que le presentan algún problema para, eventualmente, tener control pleno de su gabinete. A fin de cuentas, todos los secretarios tratan de ser lo más leales posible, en parte porque el presidente saliente elige a su sucesor de entre los miembros de su gabinete (ver capítulo 4). El presidente tiene facultades amplias para las designaciones y las destituciones y, en este sentido, sus decisiones no tienen que ser en la práctica sancionadas por ninguna otra autoridad.

Comparada con la debilidad del Congreso y los tribunales, la fuerza de la presidencia confiere facultades muy amplias a los miembros del gabinete. Los dieciocho secretarios y los ocupantes de puestos con nivel de gabinete, como la dirección del monopolio petrolero estatal (Petróleos Mexicanos, Pemex), el Banco de México y la regencia del

[1] Para los datos de las votaciones para diputados, ver Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México D.F.: Era, 1965.

Distrito Federal, gozan, en las tareas de su especialidad, de autonomía formal de otros funcionarios. Por regla general, las limitaciones más importantes dentro del gobierno para las actividades secretariales son impuestas por el propio presidente, quien da el visto bueno, personalmente, a la mayoría de las propuestas importantes de sus secretarios.

Entre las secretarías, se puede identificar una cierta jerarquía de influencia de acuerdo con el monto y calidad de los recursos de cada una. Unos cuantos ejemplos ilustran lo anterior. En el campo de la política interna, el secretario de Gobernación es el principal responsable de la seguridad interna del estado. De hecho, su gran responsabilidad confiere al secretario facultades de gran alcance. Debe tener conocimiento de todo suceso político del país, en especial de todas las acciones, legales y extralegales, que tengan implicaciones políticas. Preside también la Comisión Federal Electoral. Su posición le permite conocer, más que a cualquier otro miembro del gabinete, detalles críticos del funcionamiento del sistema político del país, ampliar sus contactos y ejercer su autoridad en todo el territorio nacional. Lógicamente, todo presidente elige para ocupar el puesto de secretario de Gobernación a un hombre de su plena confianza. Por las razones anteriores, este secretario se ha convertido muchas veces en el presidente del gobierno siguiente.

El secretario de Hacienda y el director del Banco de México toman la mayoría de las decisiones importantes dentro del campo de las políticas fiscales y monetarias. Estas instituciones han fomentado normalmente políticas destinadas a alcanzar tasas de crecimiento económico muy elevadas, incluso a expensas de los grupos de menores ingresos. La Secretaría de Comercio elabora las políticas que afectan particularmente los intereses de la comunidad empresarial, y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (antes de Patrimonio Nacional), dirige al sector público de la economía.

Otros papeles importantes están en manos de la Secretaría de la Reforma Agraria, encargada de las demandas de los campesinos, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que tiene contacto estrecho con los grandes agricultores; la Secretaría del Trabajo, que se ocupa de las disputas laborales y las condiciones de trabajo en general, y la Secretaría de Programación y Presupuesto (antes de la Presidencia), que fue reorganizada por López Portillo para coordinar las actividades de todas las demás dependencias gubernamentales y, en la medida de lo posible, supervisar el presupuesto y elaborar un plan nacional de desarrollo. Aunque no se pretende que se convierta en una supersecretaría, Programación y Presupuesto ha adquirido gran influencia. En 1980, López Portillo nombró subsecretario en ella a su hijo. Esta secretaría ha sido también fuente de información y de estadísticas bien organizadas y, en algunos casos, no reveladas con anterioridad, lo que representa una mejoría notable en vista de la falta de informa-

ción que existía previamente acerca de muchos temas. En septiembre de 1981, el secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid Hurtado, fue nombrado candidato del PRI a la presidencia de México, con lo cual el papel de esta dependencia adquirió aún más importancia.[2]

Hay mucho que aprender en relación con la influencia real que ejerce el secretario de la Defensa en el proceso político. De hecho, el tema está estrechamente ligado al de la participación militar en la política. En el capítulo 2 dijimos que esa participación había pasado de un dominio prácticamente absoluto, al término de la revolución, a funciones más limitadas, encaminadas a respaldar al naciente régimen civil, algunos años después. Sin embargo, habría que hacer un par de aclaraciones con respecto a la afirmación anterior. En primer lugar, no hay ningún estudio empírico sobre los muchos puestos, de mediano y bajo nivel, que ocupan los miembros de las fuerzas armadas en casi todas las dependencias del gobierno federal, aunque esta información sería básica para tener un panorama más completo del papel que desempeñan los militares. En segundo lugar, ha habido cambios recientes en la concepción de la mejor forma de defender los intereses de la seguridad nacional, que quizá expliquen el papel más visible que parecen desempeñar los militares actualmente. El anterior secretario de la Defensa, Félix Galván, y el titular de esa dependencia que más declaraciones ha hecho en muchos años, ha definido el concepto de "seguridad nacional" en términos muy amplios, o sea, "mantener el equilibrio socioeconómico y político que está garantizado por las fuerzas armadas".[3] Esta perspectiva de la seguridad nacional es compartida por la mayoría de los líderes militares de América Latina, incluso por muchos de los que han tomado las riendas del gobierno por medio de la fuerza. Sin embargo, también refleja el hecho de que México, como vecino de Estados Unidos, no se preocupó durante mucho tiempo por la dimensión externa de su seguridad nacional. Las repúblicas de Centroamérica, por otro lado, se consideraban demasiado débiles como para presentar una amenaza procedente del sur.

Lo anterior no significa que los militares no se preocupen de la defensa del país contra amenazas externas. La constante agitación política y la inestabilidad generalizada de América Central y el Caribe, por ejemplo, como las circunstancias que condujeron a la independencia de Belice en noviembre de 1981, han sido fuente de grandes preocupa-

[2] Ver el interesante análisis del nuevo papel y las facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de John Bailey, "Presidency, Bureaucracy, and Administrative Reform in Mexico: The Secretariat of Programming and Budget", en *Inter-American Economic Affairs*, **34** (1) 27-25 (1980).

[3] Sus comentarios son de una entrevista concedida al semanario de la ciudad de México, *Proceso*, 22 de septiembre de 1980, pp. 6-8.

ciones en la ciudad de México. En diciembre de 1980, durante dos semanas, el ejército mexicano realizó maniobras ante López Portillo y una serie de invitados del alto mando militar de Guatemala. Más de 40 000 soldados (incluso paracaidistas) tomaron parte en las mismas (en los estados de Chiapas y Tabasco), así como varios jets T-33 de la fuerza aérea, tanques con proyectiles de mediano alcance y helicópteros.[4] Las maniobras se justificaron diciendo que México debe estar preparado para proteger sus yacimientos de petróleo. Cabría imaginar un escenario donde, en el peor de los casos, un gobierno o algunas fuerzas políticas de América Central, descontentas con la política seguida por México en la zona, trataran de sabotear los yacimientos de petróleo del sudeste del país.

El secretario Galván trató durante varios años de comprar jets supersónicos para sumarlos a los pertrechos de combate de México. En 1977 se solicitó a Estados Unidos, después de un pedido similar presentado por Guatemala, la compra de 26 aviones caza del tipo Northrop F-5E, que costaban más de 150 millones de dólares. Más adelante se consideró la posibilidad de comprar aviones estadunidenses del tipo Tiger, así como jets israelíes Kfir (después de que Galván visitara Israel a principios de 1981). Con el visto bueno del gobierno de Reagan, México decidió, a fin de cuentas, comprar una docena de cazas F5-E, además de 38 modernos aviones suizos del tipo Pilatus.[5] Las decisiones anteriores se tomaron en un momento en que México había acelerado la producción nacional de los armamentos que componen su arsenal. En 1981 circularon versiones de que México proyectaba exportar rifles automáticos G3, proyectiles de mediano alcance y tanques a Pakistán y a otros países cuyo nombre nunca fue revelado. Aparentemente, México buscaría mercados para un posible excedente en su producción de armas fuera de América Latina; como el país, en foros internacionales como la Sesión Especial para el Desarme de 1978 de las Naciones Unidas, respalda la limitación y prohibición del transporte y del uso de ciertas armas convencionales en la zona, no puede exportarlas a otros países de América Latina.

Todas estas circunstancias se han combinado para cambiar el significado tradicional del concepto así como las necesidades relacionadas con la seguridad nacional. Aparentemente, la dimensión externa es cuestión de renovado y especial interés para los políticos. El cambio fue alentado por la Secretaría de la Defensa que buscó, igual que muchas otras dependencias del gobierno, legitimar su lucha por tener ac-

[4] Presentado en *Unomásuno*, 10 de diciembre de 1980.

[5] Marlise Simons, "US Said to Approve Jet Sale for Mexico's Military Buildup Plan", en *The Washington Post*, 24 de febrero de 1981, y Sadot Fabila, "Miembros de las fuerzas armadas acudieron a felicitar al presidente", en *El Día*, 3 de enero de 1980.

ceso a parte de los recursos financieros derivados de las exportaciones de petróleo. Cuando menos en este sentido, la presencia de los militares se hará notar seguramente en los próximos años. Tomando en cuenta que la extraordinaria estabilidad del país durante varias décadas se ha fundamentado, en gran medida, en el limitado papel desempeñado por los militares, no cabe duda que cualquier cambio será crítico.

Las instituciones y los actores de la sociedad

El segundo grupo de instituciones que analizaremos comprende todas las que no son parte formal del estado, pero que dirigen peticiones a las instituciones estatales, y comprende al partido político en el poder y a los sectores de los trabajadores, los campesinos y los empresarios.

El partido político en el poder

El PRI, el partido político oficial, ha desempeñado en México un papel clave en el proceso político. Existe un nexo claro y directo entre el PRI y el gobierno, aunque los dos sean diferentes. El partido se encarga de efectuar movilizaciones para legitimar al gobierno, es decir, que la tarea más importante del partido es contribuir a la legitimidad ofreciendo una base ideológica para este apoyo, en lugar de ser un medio para exigir que se cumplan las demandas de los varios sectores del partido. Lo anterior no impide que las organizaciones de masas del partido, individualmente, exijan estas demandas. El grupo de políticos que controla las instituciones del estado es el que se encarga de formular las principales políticas, mientras que los políticos que controlan el partido desempeñan un papel secundario en ese proceso. Además, los líderes del partido y del gobierno no son los mismos, aunque los funcionarios del gobierno procedan frecuentemente de las filas del partido y no duden en aprovechar sus posiciones para promover a algunos candidatos del PRI, como se pudo observar en la campaña de 1982.

El partido está compuesto, formalmente, por tres grupos básicos: los campesinos, los trabajadores y el "sector popular", o los grupos de clase media. Los observadores que opinan que esta incorporación es un mecanismo para subordinar los actos independientes de esos grupos, enfatizan la naturaleza "corporativista" de la política mexicana. El corporativismo es "un sistema de representación de interés que liga a las asociaciones de la sociedad civil con las estructuras de decisión del estado", y "corporativismo estatal" es el dominio que ejerce el estado sobre estas asociaciones.[6] En este sentido, en México, el control corporativista de una cantidad limitada de organizaciones obreras ha

[6] Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", en *The New Corpora-*

bastado para mantener la estabilidad política. (Sólo los trabajadores sindicalizados están incorporados al sector correspondiente del partido.) Se ha calculado, por ejemplo, que de 8 millones de asalariados existentes en las zonas urbanas en 1970, sólo 26% estaba sindicalizado. Una gran mayoría de los sindicatos obreros pertenece a industrias clave del proceso de producción, localizadas en los estados más urbanizados e industrializados, es decir, los estados de México, Nuevo León y Jalisco y el Distrito Federal. Estas cuatro zonas geográficas representan más de 50% del total de trabajadores sindicalizados.[7] Eso significa que la estabilidad política se ha mantenido mediante el ejercicio de un control corporativista sobre una cuarta parte de los trabajadores de zonas urbanas. Es más, estos trabajadores, en comparación con los no sindicalizados, reciben una cantidad desproporcionada de beneficios en forma de programas sociales patrocinados por el estado, que incluyen educación, seguridad social y créditos para vivienda.

En el campo la situación es parecida. Aunque los beneficios del programa de la reforma agraria no han llegado a todos, el gobierno ha entregado a algunos campesinos organizados tierras y otros recursos necesarios para el proceso de producción. Que se haya hecho mucho menos por los campesinos no organizados no ha socavado gravemente la estabilidad política. Por consiguiente, un interrogante básico es el motivo por el cual la mayoría de los trabajadores y campesinos no organizados (que han obtenido muy pocos beneficios de la revolución) no se han vuelto a levantar exigiendo sus derechos (como lo hicieron en la revolución). Con toda franqueza, los estudiosos de la política mexicana no han profundizado sistemáticamente ese interrogante. Según algunas explicaciones, la formación y la cultura política pueden influir en el hecho de que no se realicen los esfuerzos suficientes para exigir ciertas demandas políticas; otra explicación es que el otorgamiento de beneficios materiales a algunos grupos hace que otros tengan la esperanza de recibirlos y, sobre todo, el temor a la represión evita que los trabajadores no organizados busquen mejorar su suerte en forma activa. Antes de llegar a conclusiones definitivas al respecto, se necesitan más estudios. Así pues, el análisis en este capítulo pone énfasis en las relaciones existentes entre el estado y los trabajadores y los campesinos *organizados*, estudiadas de manera más sistemática, que, por lo tanto, nos pueden explicar mejor algunas claves de la participación política en México.

---

tism. Social-Political Structures in the Iberian World, Frederick Pike y Thomas Stricht (comps.), Notre Dame: Notre Dame University Press, 1974, p. 86.

[7] José Luis Reyna *et al.*, *Tres estudios sobre el movimiento obrero en México*, México D.F.: El Colegio de México, 1976, y Raúl Trejo, "El movimiento obrero: situación y perspectivas", en *México, hoy*, Pablo González Casanova y Enrique Florescano (comps.), México D.F.: Siglo XXI, 1979, pp. 121-151.

El papel de los trabajadores organizados

En 1912 se fundó la Casa del Obrero Mundial, oficina central del naciente movimiento obrero de México, que representaba uno de los primeros intentos de organización de los trabajadores. Desde un principio tuvo que enfrentar la animadversión e incluso la represión del gobierno de Francico Madero y también del de Victoriano Huerta. En 1913 Huerta dio un golpe, pero un año después, cuando fue derrocado, la Casa pudo reanudar sus actividades en un nuevo edificio proporcionado por el general Álvaro Obregón, el aliado más cercano de Venustiano Carranza. Éste fue el principio de una estrecha relación entre el movimiento obrero y el régimen político naciente. En 1915, después de muchos meses de divisiones y discusiones internas, la Casa decidió tomar partido por Carranza y Obregón en su lucha contra los líderes campesinos revolucionarios. En Orizaba, Veracruz, donde se encontraba a la sazón el gobierno de Carranza, se firmó un pacto formal. En el mismo, los líderes de la Casa del Obrero Mundial se comprometían a enviar brigadas al frente militar. Esas brigadas participaron en las batallas de El Ébano y Celaya contra las fuerzas de Pancho Villa y ayudaron en Veracruz a aplastar algunos batallones de Zapata. Los trabajadores contribuyeron con esas brigadas a la derrota de ejércitos del pueblo que, según muchos, eran verdaderamente revolucionarios.

Sin embargo, a pesar de haber contribuido a su victoria, las relaciones de los trabajadores con Carranza siempre fueron precarias. De hecho, de no mediar la visión y los esfuerzos del general Obregón, los trabajadores habrían sido quizá reprimidos con más severidad y se hubieran quedado fuera del proceso político. La confrontación de los trabajadores con Carranza culminó el 31 de julio de 1916, cuando el líder del Sindicato de Trabajadores Electricistas convocó a una huelga general. La demanda principal era que los salarios fueran pagados en oro, en lugar del papel moneda que cambiaba constantemente de valor y no siempre era respetado. Después de que Carranza reprimió la huelga, Obregón sugirió a algunos de los líderes más moderados que cerraran la Casa definitivamente y que, en cambio, formaran un grupo de estudio que propusiera una ley favorable a los trabajadores en la próxima Convención Constitucional a principios de 1917, y se comprometió él mismo a favorecer la causa de los trabajadores. El resultado fue la legislación laboral y social más progresista del mundo en su momento, la contenida en el artículo 123 de la nueva Constitución del 5 de febrero de 1917. Otro resultado, crucial para la estabilidad del régimen naciente, fue la formación de una alianza entre los líderes de los trabajadores y los líderes militares victoriosos. En 1918, esa alianza se formalizó en la fundación de una confederación nacional, la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM), con ayuda del estado.

Al año siguiente, el líder de la CROM, Luis Morones, tomó parte en la formación de un partido obrero para apoyar la candidatura de Obregón a la presidencia. La CROM desempeñó un papel similar en 1924, cuando apoyó al general Elías Calles. Sin embargo, en 1928, las relaciones entre la CROM y el estado empezaron a deteriorarse cuando el propio Morones pretendió ser presidente. La confederación sufrió una división a principios de la década de 1930. En 1936, el presidente Lázaro Cárdenas dio su apoyo a Vicente Lombardo Toledano, quien se convirtió en el primer líder de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). Ésta contaba aproximadamente con 700 000 afiliados en 1938, cuando Cárdenas la incorporó al partido oficial (entonces llamado Partido de la Revolución Mexicana), en un paso congruente con el objetivo del régimen, que pretendía crear nexos sólidos con los trabajadores organizados.

Con el curso de los años, algunos líderes obreros participaron en la Cámara de Diputados y otros tomaron parte en las decisiones políticas junto con representantes de los sectores gubernamental y empresarial. Además de estos mecanismos de cooptación, algunos sindicatos obtuvieron privilegios especiales por garantizar su lealtad al régimen. Sin embargo, la estrategia no funcionó siempre como se esperaba, debido a la compleja naturaleza de la estructura organizativa de los trabajadores. Aunque la CTM se fue convirtiendo en la organización laboral dominante (se calcula que actualmente está compuesta por entre 1.5 y 3.5 millones de miembros), varios sindicatos muy importantes quedaron fuera de su control, aunque pertenecieran al PRI. Uno de ellos es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que forma parte del sector popular del PRI e incluye a la poderosa burocracia del gobierno y a los empleados del sistema educativo nacional, auspiciado por el estado (con un total aproximado de un millón de miembros). Otros sindicatos importantes no adheridos a la CTM son los de ferrocarriles, los de los empleados de teléfonos y los de la electricidad. Con más de 400 000 afiliados, estos sindicatos tienen importancia no sólo por la fuerza derivada de su posición crítica en la economía, sino también porque algunos de ellos han representado, en ocasiones, serias amenazas contra la corrupción y el control estatal del movimiento obrero. El Sindicato de los Trabajadores Electricistas, por ejemplo, se ha conservado como una organización independiente, no obstante la represión ejercida en su contra en varias ocasiones. El Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros realizó una serie de huelgas que condujeron, a mediados de la década de 1930, a la nacionalización de los ferrocarriles, y entre 1958 y 1959, exigió aumento de salarios, participación en la administración de la empresa y la autonomía de los trabajadores con respecto al control estatal. Antes de 1968, ningún movimiento político independiente de masas se había enfrenta-

do con la represión que encararon los ferrocarrileros a finales de la década de 1950. El régimen recordó por la fuerza a los trabajadores organizados la importancia de mantener relaciones estrechas y cordiales entre ambos sectores. De forma mucho menos drástica, se volvió a subrayar el punto cuando el ejército reprimió, a finales de la década de 1970, los esfuerzos del Sindicato de Trabajadores de Teléfonos por lograr una mayor democratización.

Estos ejemplos demuestran que en México las relaciones entre estado y trabajadores están marcadas a veces por graves conflictos. De hecho, la posibilidad de conflicto siempre está presente porque los líderes obreros no están generalmente de brazos cruzados sin hacer nada por sus miembros. Si bien el partido político oficial no hace mucho por alentar las demandas de los trabajadores, las organizaciones de masas a veces hacen las cosas por cuenta propia. Naturalmente, lo anterior no significa que la característica más sobresaliente de los trabajadores sea su participación independiente y sólida en el proceso político del país, ni que el corporativismo no siga siendo en México el patrón de las relaciones entre estado y trabajadores. Sí quiere decir, sin embargo, que algunos sectores del movimiento obrero han demostrado cierta capacidad, aunque limitada, para actuar de manera independiente del estado y del partido oficial, para perseguir sus propios intereses. Si continúan las elevadas tasas de inflación y desempleo, el control de los sindicatos podría resultar cada vez más difícil (como sugieren las huelgas y manifestaciones en favor de la autonomía con respecto al estado de la década de 1970). Sin embargo, cabe reconocer que mientras los trabajadores organizados continúen siendo un actor político con fuertes nexos con el estado, su participación política se mantendrá seguramente dentro de ciertos límites, y que la mayoría de los trabajadores, que no pertenecen a las organizaciones, continuará marginada. Por último, los sindicatos que han declarado en fechas recientes su independencia del control estatal, continúan siendo demasiado pequeños para producir un cambio significativo en las relaciones entre estado y trabajadores.

Participación campesina y reforma agraria

El análisis de la participación de los campesinos en la política se ha centrado muchas veces en la lucha sobre la posesión de la tierra. Por regla general, ha existido una brecha importante entre la petición de tierras hecha por los campesinos y las medidas efectivas tomadas por los distintos gobiernos. Los trámites burocráticos, el ritmo del crecimiento de la población y la incapacidad de la industria para absorber toda la mano de obra liberada por el sector agrícola, contribuyen a ex-

plicar por qué persiste esta brecha entre la oferta y la demanda de tierra. También se debe tomar en cuenta la limitada disponibilidad de tierras de cultivo en el perfil geográfico de México. El disimulo frente a la actitud de los terratenientes, que se han opuesto constantemente a entregar sus tierras al estado, y las políticas del gobierno, que favorecen las grandes posesiones agrícolas a expensas de las solicitudes de tierra de los campesinos, tienen su origen en la idea de que la parcelización indiscriminada de las tierras puede resultar peligrosamente ineficiente. Algunos expertos han presentado pruebas que respaldan este argumento, que otros han refutado enérgicamente. En la práctica, el régimen ha sido partidario de los defensores del programa de la reforma agraria, pero sólo de una reforma moderada.

El ritmo de la distribución de tierras disminuyó después de que el presidente Miguel Alemán introdujo, en 1946, dos disposiciones legales para proteger a los grandes terratenientes de las medidas de expropiación. La primera fue el límite de la extensión de la tierra que quedaba exenta de expropiación pública, fijado en 100 hectáreas. La otra fue la introducción del juicio de amparo, que concedió a los terratenientes el derecho a cuestionar ante los tribunales las órdenes de expropiación expedidas por la Secretaría de la Reforma Agraria. La mayoría de estos procesos jurídicos ha durado muchas décadas, casi siempre en desventaja de campesinos frustrados. Así, mientras entre 1916 y 1946 fueron distribuidos 37 millones de hectáreas, la cantidad repartida en el periodo comprendido entre 1947 y 1976 fue sensiblemente inferior, cerca de 20 millones de hectáreas.[8]

Alrededor de 2 millones de cabezas de familia se han beneficiado con el programa de reforma agraria y suman una cifra parecida los que continúan reclamando su derecho a la tierra. La reforma agraria ha sido uno de los instrumentos más efectivos empleados por el régimen para conservar el control político del campesinado. El presidente López Portillo se comprometió a que su gobierno acabaría en 1982 con la fase de distribución de la reforma agraria. No se expropiarían más tierras y se aplicarían efectivamente todas las órdenes presidenciales del pasado. La tarea era formidable, por no decir que imposible: se calcula que más del 50% de las tierras legalmente distribuidas (más de 27 millones de hectáreas) nunca ha llegado a manos de los campesinos.[9] Desde una perspectiva histórica es poco probable además que la lucha por la tierra se termine a consecuencia de una orden del ejecuti-

[8] Shlomo Eckstein *et al.*, *Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela*, Staff Working Paper 275, Washington, D.C.: Banco Mundial, abril de 1978, pp. 16-21, y Gustavo Esteva, *La batalla en el México rural*, México D.F.: Siglo XXI, 1980, pp. 230-231.

[9] Esteva, *La batalla en el México rural*, p. 230.

vo, incluso aunque la participación campesina haya sido controlada por el gobierno en una medida importante.

Desde que los campesinos fueran incorporados por el presidente Cárdenas al partido oficial, sus esfuerzos para lograr independencia del estado han sido reprimidos o mediatizados. Rubén Jaramillo, por ejemplo, encabezó un movimiento en la región que había sido cuna de Zapata, buscando hacer efectivas algunas viejas reclamaciones de tierra, pero él y su familia fueron asesinados por soldados en 1962. Algunos campesinos formaron en 1963 la Confederación Campesina Independiente (CCI), pero la organización se dividió en poco tiempo y en 1974 se unió al movimiento campesino controlado por el estado. La CCI formalizó su alianza con la Confederación Nacional Campesina (CNC) durante una ceremonia celebrada en Ocampo. Sin embargo, a pesar de la estabilidad política derivada del control efectivo de los campesinos y de las constantes represiones, las invasiones de tierras siguen siendo un rasgo común en la vida del agro mexicano. Quienes efectúan estas invasiones son, generalmente, los campesinos sin tierras. Sin embargo, hay ocasiones en que son los ganaderos y los grandes terratenientes quienes ocupan, ilegalmente, las tierras de los campesinos. Así pues, el tema de la propiedad de la tierra aún no ha quedado resuelto en México.

Los campesinos continúan abandonando el campo a causa de la falta de oportunidades que hay allí. Emigran hacia zonas urbanas o hacia Estados Unidos, dos hechos cuyas consecuencias políticas se analizarán en capítulos posteriores. Mientras permanezcan abiertos esos canales, se podrán contar entre los factores que contribuyen a la estabilidad general de México. Lógicamente, existe una última opción, dada la larga lucha del campesinado por su supervivencia, que no se puede descartar. Los campesinos del país podrían organizarse de manera independiente del régimen con objeto de negociar, desde posiciones de mayor fuerza, su papel en la sociedad. La constante inquietud en el campo es señal de los difíciles años que esperan a todos los interesados. Pero, como en el caso de los trabajadores, la formación de una organización campesina independiente y poderosa, de nivel nacional, continúa siendo un objetivo insatisfecho.

Hemos sostenido que la efectividad de la participación política de los campesinos y los trabajadores ha sido por regla general limitada. La participación de la comunidad empresarial ha sido menos visible, pero más efectiva y trascendente.

La comunidad empresarial

A pesar de la retórica oficial y de muchas disposiciones jurídicas que parecen señalar lo contrario, la economía de México es, en esencia, ca-

pitalista. En este sentido, la confusión de los observadores extranjeros se debe, en parte, al hecho de que la Constitución concede al estado los derechos exclusivos de propiedad y explotación de los recursos naturales del subsuelo. Esta situación impone una limitación importante a la propiedad privada que, evidentemente, no es característica de muchas naciones capitalistas. Además, el país cuenta con un sector público muy amplio. El estado controla el petróleo, la energía eléctrica, los sistemas de comunicación, los ferrocarriles, los fertilizantes, gran parte de la producción siderúrgica, las fuentes de crédito y otros insumos estratégicos para la producción. Empero, el control estatal se ha canalizado para apoyar al sector empresarial y no para competir con él. La industria privada ha recibido, por ejemplo, generosas cantidades de petróleo, a precios subsidiados, desde la nacionalización de la industria petrolera en 1938. El estado nacido de la revolución ha desempeñado un papel muy importante en el proceso del crecimiento económico, a la vez que ha mantenido la estabilidad política; sin embargo, el sector privado ha expresado en múltiples ocasiones sus quejas contra el estado.

¿Cuál es el origen y la evolución de las organizaciones que representan al sector empresarial? ¿Cuál es su relación con el estado? Uno de los primeros actos del nuevo régimen constitucional de 1917 fue promover organizaciones de empresarios que participaran en el proceso de la reconstrucción económica. El 3 de noviembre de 1917 nació la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio de México, conocida actualmente como la Concanaco. Poco menos de un año después, los productores industriales formaron la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin). Estas instituciones, unidas a la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) fundada en 1941, recibieron en un principio el apoyo del estado. Empero, la Concanaco y la Concamin adquirieron gran autonomía y, con el tiempo, han criticado las políticas del gobierno. Otras organizaciones nacieron independientemente del estado y han criticado al gobierno cada vez que han considerado sus intereses lesionados por alguna medida estatal. La Asociación de Banqueros, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), el Consejo Coordinador Empresarial y la Asociación de Instituciones de Seguros caben todas en esta importante categoría, aunque la Asociación de Banqueros se haya visto, evidentemente, afectada por la expropiación de la banca privada en 1982.

Cuando la economía se fue haciendo más compleja surgió otro canal de expresión del sector privado. Hablamos de las combinaciones de empresas industriales, comerciales, financieras y de inversión desarrolladas por la concentración del capital. La proliferación de algunos de estos *grupos* data de hace unas décadas. El grupo más antiguo y fuerte de todos, por ejemplo, tiene su sede en la ciudad de Monterrey. Ha pasado de ser una industria cervecera del siglo XIX a un emporio eco-

nómico que incluye empresas pertenecientes a los campos de la siderurgia, la electrónica, los medios masivos de comunicación, la banca (cuando menos hasta 1982) y muchas compañías más, controladas por los cuatro grupos en los cuales se ha dividido el conglomerado inicial. Uno de ellos, el Grupo Cervecería Cuauhtémoc, controla gran parte de la industria de la exportación de cerveza y, también hasta 1982, un banco comercial. El Grupo Alfa controla la producción de acero y tiene intereses en un canal de televisión (8), además de otras propiedades.[10]

Por último, algunos inversionistas extranjeros han podido ejercer bastante influencia en las políticas internas que afectan sus intereses, mediante la negociación de las condiciones en que ingresan las nuevas inversiones extranjeras al país o se mantienen otras inversiones en él. Un caso muy conocido es el de la Cámara de Comercio de Estados Unidos en la Ciudad de México. Por la incorporación de algunos empresarios mexicanos, dicha asociación ha podido representar las posiciones de sus miembros, principalmente estadunidenses.[11]

Evidentemente, el sector privado no es homogéneo. Entre sus organizaciones existen intereses que se contraponen y el gobierno explota esa competencia para su provecho. Sin embargo, en términos generales, el sector privado es el actor que ha podido organizarse con mayor independencia del régimen. Sus intereses han sido favorecidos por el régimen en mayor medida que los de los trabajadores, los campesinos o la clase media (¡incluso aunque estos tres sectores sean parte formal del partido político oficial!). También existe una interacción constante de los organismos del gobierno y los diversos representantes de la comunidad empresarial, tanto en las reuniones de las organizaciones empresariales como dentro del marco de las estructuras formales establecidas por el gobierno para discutir ciertas políticas económicas. Sin duda, ha habido algunos problemas como el escepticismo de los empresarios ante la nacionalización de la industria eléctrica en 1960 y su oposición ante el apoyo otorgado a Cuba, Chile y Nicaragua en años recientes. Pero las relaciones entre sector privado y gobierno nunca fueron tan tensas, en las últimas décadas, como durante el mandato de Echeverría. El uno atacaba al otro, práctica y verbalmente, a un grado tal que se desconocía en la historia moderna de México. Debido a las muchas implicaciones de esta situación en las relaciones entre estado y comunidad empresarial, presentamos un breve resumen del conflicto.

[10] Salvador Cordero y Rafael Santín, *Los grupos industriales: una nueva organización económica en México*, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos **23**, México D.F.: El Colegio de México, 1977, apéndice.

[11] Un estudio interesante es el de Angella M. Delli Sante, "The Private Sector, Business Organizations and International Influence: A Case Study of Mexico", en *Capitalism and the State in US-Latin American Relations*, Richard R. Fagen (comp.), Stanford: Stanford University Press, 1979, pp. 337-381.

Carlos Arriola ha hecho un análisis, muy bien documentado, de la confrontación que se dio entre 1973 y 1975 en relación con las políticas fiscales y laborales y con relación al tema básico de los límites para la intervención pública en la economía.[12] En un marco de inflación creciente, los líderes de todas las organizaciones obreras, representadas por su Congreso del Trabajo, presentaron a Echeverría una serie de demandas a principios de 1973. Entre ellas estaba una propuesta de control de precios, incrementos salariales y una semana laboral de cuarenta horas. Después de varios meses de negociaciones infructuosas con las organizaciones empresariales, los obreros anunciaron que recurrirían a una huelga general, el 1 de octubre, para respaldar la petición de un incremento salarial de 33%. Echeverría apoyó a los trabajadores. Para complicar más el cuadro, el golpe de estado en Chile, el 11 de septiembre, había conducido a manifestaciones masivas de grupos de izquierda que desagradaron profundamente a la comunidad empresarial. Además, Eugenio Garza Sada, la figura más importante del Grupo Monterrey, fue asesinado el 17 de septiembre, supuestamente por una organización de extrema izquierda. Según Arriola, Echeverría consiguió el apoyo del ejército, tomó la ofensiva y solicitó una "alianza popular" para enfrentar las presiones cada vez más fuertes que la comunidad empresarial ejercía sobre su gobierno; sólo entonces disminuyeron las críticas de los empresarios. Las tensiones se relajaron más luego de una enorme manifestación organizada por el PRI en la ciudad de México. Esa manifestación contribuyó a que, algunas semanas después, se llegara al acuerdo de aumentar 20% los salarios y terminar así con la amenaza de una huelga general. Los políticos que, en alguna medida, se han alejado del sector privado, parecen depender cada vez más del ejército y de las organizaciones de la clase trabajadora (dentro del PRI) para legitimar su autoridad. Sin embargo, este último recurso resulta generalmente innecesario en razón de los nexos formales e informales que la mayoría de los políticos mantienen con la comunidad empresarial.

Incluso después de que amainara la crisis de 1973, las tensiones persistieron durante los años siguientes. En 1975, todas las organizaciones empresariales (con excepción de la Canacintra, que se retiró del conflicto) formaron un frente común para encarar lo que consideraban "una amenaza para el sistema de la libre empresa" y establecieron el Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Éste entregó un documento al presidente donde manifestaba su posición en relación con varios puntos críticos. Declaraban que la propiedad privada era un derecho natural, querían que el estado vendiera algunas de sus empresas al sector privado

[12] Carlos Arriola, "Los grupos empresariales frente al estado", en *Foro Internacional*, **16** (4) 557-586 (1976).

y reclamaban que se permitiera la inversión extranjera directa, con interés mayoritario, en algunos casos. (Por ley, cualquier empresa debe tener cuando menos 51% de capital nacional.) Estas posiciones eran tan opuestas a los principios generalmente aceptados en la sociedad mexicana que el documento fue condenado incluso hasta por algunos aliados tradicionales del sector privado, como la iglesia católica y el Partido Acción Nacional (PAN).

Hacia finales del mandato de Echeverría, las circunstancias condujeron a una nueva crisis. El presidente, en su informe del 1 de septiembre, anunció que el gobierno había decidido devaluar el peso. La última vez que se había tomado una medida semejante había sido en 1954. A continuación sobrevino una fuga de capitales, facilitada por la imposibilidad de imponer un control de cambios en un país que tiene una frontera tan extensa con Estados Unidos. Es más, la inflación era enorme, más de 20% en 1976, y el producto interno bruto sólo aumentó 2.1% en comparación con el año anterior. La crisis confundió a grandes sectores de la población y a observadores nacionales y extranjeros. Corrieron profusamente los rumores de que se había proyectado un golpe de estado para el 20 de noviembre.[13] Quizá el aspecto más interesante de la confrontación haya sido que, mientras aumentaban las tensiones asociadas con el proceso de crecimiento económico, salieran a la luz las diferentes perspectivas de grupos del PRI, del sector privado y de políticos con puestos de control en las instituciones del estado, con relación al curso que debería seguir México en el futuro. Evidentemente, no todas las personas o grupos conceden igual importancia a los diversos problemas, o respaldan las mismas políticas, tema que será discutido con mayor detenimiento en el capítulo 8. Sin embargo, por regla general, la flexibilidad y la negociación han normado las relaciones entre el estado y la comunidad empresarial porque ambos han compartido algunas metas básicas para la sociedad. Es más, puesto que ambos desean sobrevivir, la competencia por el poder se ha mantenido dentro de ciertos límites.

El sistema de partidos políticos

Una forma de participación política es la lucha de los partidos por el poder durante las elecciones. Como en México el partido oficial nunca ha tenido un contrincante importante en las urnas, muchos estudiosos tienden a restar importancia a la participación electoral. No obstante, las reformas realizadas recientemente para ofrecer un entorno político

[13] Soledad Loaeza, "La política del rumor: México, noviembre-diciembre de 1976", en *Foro Internacional*, **17** (4) 557-586 (1977).

más libre y para alentar el voto de un sector mayor de la población, imponen la inclusión de las elecciones en nuestro examen de la participación política. Repasaremos primero las disposiciones centrales de las leyes que rigen las elecciones. Y, como los partidos políticos son los actores principales en el campo electoral, presentaremos en una breve introducción sus antecedentes, sus principios centrales, sus objetivos estratégicos y los grupos sociales que los apoyan.

En primer término, tenemos que ubicar al actual sistema de partidos en perspectiva histórica. Una vez terminados los combates revolucionarios, en 1918, el nuevo Congreso aprobó una ley federal electoral. El derecho de voto se otorgó sólo a personas de sexo masculino, a alfabetizados, casados (de 18 años cuando menos), y solteros (de más de 21 años). Los partidos políticos se podían formar con facilidad, con un mínimo de requisitos, como contar con una asamblea constitutiva de cuando menos cien personas. Asimismo, estaba prohibido que los partidos políticos estuvieran afiliados a organizaciones religiosas. Una nueva ley federal electoral, aprobada en 1946, reflejó algunos de los cambios más importantes que había sufrido el proceso político del país durante las tres décadas anteriores, en particular, la formación del partido político oficial en 1929. El partido se proponía monopolizar el proceso electoral , así que la nueva ley intentó evitar el desafío que hubieran podido representar los candidatos independientes para el candidato designado por el partido, como ocurrió en 1940 y 1946. Comprendía disposiciones que daban al gobierno y al partido un control absoluto del proceso electoral. Por ejemplo, difícilmente se puede decir que la Comisión Federal Electoral sea un cuerpo imparcial. Siempre ha estado encabezada por el secretario de Gobernación y ha comprendido a un representante de la Cámara de Diputados y a otro de la de Senadores; este tipo de disposiciones han dado al régimen el control de la Comisión. Es más, la confirmación formal de los resultados electorales está reservada a las dos cámaras del Congreso, donde el PRI no tiene ningún contrincante serio. Este fenómeno de la autoconfirmación, cuyos antecedentes datan de la época colonial, difícilmente garantiza la imparcialidad en la revisión de los resultados electorales. Por último, la ley de 1946 dificultó el establecimiento de partidos políticos nuevos con la imposición de un registro certificado de, cuando menos, 30 000 miembros en el país, y con 1 000 o más en 18 entidades federales de México (dos terceras partes del total).[14] El secretario de Gobernación aún es quien decide si un partido político puede obtener el registro legal.

En los treinta años que siguieron a la ley de 1946, las reformas elec-

[14] Había 29 estados, 2 territorios y el Distrito Federal. Baja California y Quintana Roo han pasado a ser estados y el total es 31.

torales fueron esporádicas y limitadas. Tres cambios importantes fueron la ley de 1954, que concedió el derecho al voto a las mujeres, la ley de 1963, que garantizaba a la oposición una representación mínima en el Congreso, y la ley de 1973, que estableció como edad mínima para votar los dieciocho años, independientemente de sexo o estado civil. Este requisito de la edad es especialmente importante en un país donde la mayor parte de la población es muy joven.

En 1977 se aprobó la ley para una sustancial reforma política y electoral. Desde el punto de vista electoral, su rasgo central es el establecimiento de un sistema de votación mixta en la Cámara de Diputados, que es más poderosa que la de Senadores. Esta última, compuesta por 64 miembros electos para un lapso de seis años, no ha sido modificada. En la Cámara hay 300 curules que corresponden a los distritos electorales en los que se encuentra dividido el país. Todos los candidatos que logran una mayoría simple en estos distritos ganan la elección para un periodo único de tres años. Además, existen 100 curules que se asignan según complejas fórmulas matemáticas de representación proporcional. Todos los partidos que ganen menos de 60 escaños con base en el sistema de mayoría simple y que hayan presentado candidatos en cuando menos una tercera parte de los distritos, tienen derecho a una parte de estos 100 escaños del sistema de listas plurinominales. Esto permite que incluso los pequeños partidos de oposición tengan cabida en el Congreso Federal. La Comisión Federal Electoral, todavía dominada por el gobierno, decide cuál es la situación jurídica de los partidos políticos. La Comisión está encabezada por el secretario de Gobernación. Comprende a un representante de los diputados y a otro de los senadores, así como a un notario público que, en lugar de ocupar un puesto imparcial tiene, asombrosamente, derecho de voto. Los partidos de la oposición legalmente reconocidos también tienen derecho de voto en la Comisión, por lo que cabe suponer que el control del gobierno en este organismo podrá disminuir en el futuro, si la oposición vota de manera unificada.

Actualmente, los partidos que quieran legalizarse tienen dos procedimientos a su disposición. Uno es la solicitud de "registro condicional", que permite a cualquier partido tener parte en las elecciones. Este registro pasa a ser "permanente" si se obtiene, cuando menos, 1.5% del total de votos del país; en caso de que no se obtenga este mínimo en una sola elección nacional se pierde el registro legal. Todos los partidos que optaron por este procedimiento obtuvieron el mínimo indicado en las elecciones de 1979, aunque su destino habría sido seguramente otro si el abstencionismo hubiera sido menor. En las elecciones presidenciales de 1982, el Partido Social Demócrata (PSD) no pudo obtener el mínimo de 1.5% del total de votos y, por consiguiente, perdió la oportunidad de que se le concediera su registro legal de manera per-

manente. El antiguo Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) tampoco pudo lograr el mínimo y, en consecuencia, perdió también su registro legal. Por otra parte, el nuevo Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) obtuvo su registro permanente con 1.8% de los votos. La segunda posibilidad consiste en presentar a la Comisión Federal Electoral, una copia oficial de los principios y estatutos del partido y pruebas de un mínimo de 65 000 miembros, distribuidos de la manera siguiente: 3 000 o más en la mitad de los estados del país, cuando menos, o 300 o más en la mitad de los 300 distritos electorales, como mínimo. Satisfechos estos requisitos, la Comisión debe decidir dentro de los 120 días siguientes a la presentación de la solicitud. Sólo un partido, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), que no tomó parte en las elecciones de 1979 y 1982, ha requerido su condición legal de acuerdo con esta disposición. En 1984, la Comisión otorgó el registro condicional al PMT, y el registro definitivo al PARM, para que participen en las elecciones federales de 1985; este registro le fue negado al PSD y a otras nueve asociaciones políticas.

Por último, es interesante destacar que todos los partidos tienen tiempo gratuito en radio y televisión, todos los meses, para transmitir programas de sus actividades. Ello fomentó seguramente que muchos votantes tomaran parte en las elecciones de 1982, brindando su apoyo a los partidos que más les convencían. ¿Cuáles son los partidos políticos más importantes del México de hoy? ¿Qué representan? ¿Cuáles son las bases de la sociedad que los apoya?

Partido Revolucionario Institucional, PRI

En el capítulo 2 hemos repasado los antecedentes del partido oficial; en este apartado sólo hablaremos del papel que desempeña el PRI en el proceso electoral. El PRI está dirigido por un presidente y un secretario general que dependen directamente del comité ejecutivo nacional del partido. Los miembros de este comité son elegidos por la asamblea nacional, que representa un punto de unión de los representantes de los trabajadores, los campesinos y el sector popular. En las elecciones presidenciales, el candidato seleccionado nombra a un colaborador íntimo para que coordine todas las actividades relacionadas con su campaña, que generalmente dura alrededor de diez meses. El director de la campaña supervisa la organización de reuniones de masas en todo el país, con las cuales se brinda apoyo y se legitima al candidato. Además, la oficina planificadora del PRI, el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) organiza infinidad de seminarios que incluyen a profesionales, intelectuales y gente perteneciente a otros grupos. Según el PRI, el propósito de estas reuniones es que el candi-

dato pueda conocer la opinión de diferentes sectores de la sociedad con respecto a los problemas centrales que habrá de enfrentar el nuevo gobierno. Un resultado posible de estas reuniones es la formación de la plataforma y los planes electorales del partido. Empero, cuando el candidato ha sido electo, estos planes generalmente quedan archivados.

El PRI ha ejercido tal monopolio del proceso electoral que sus candidatos rara vez han perdido una elección, como puede verse en los cuadros 1 y 2; y cuando han perdido, el gobierno, por medio del control de los cuerpos electorales, se ha encargado muchas veces de que, de cualquiera manera, el PRI ocupe los puestos. El hecho de que muchos resultados electorales hayan sido fraudulentos, como a veces se dice, es prácticamente irrefutable, aunque desconozcamos los detalles específicos de cada caso. Por otra parte, el PRI habría conservado aparentemente una abrumadora mayoría en gran parte de los casos, aunque las elecciones hubieran sido justas. Por ejemplo, los resultados de las elecciones de 1979 y 1982, aunque plenas de fallas, probablemente fueron de las más limpias de la historia de México, de las pocas donde los representantes de la oposición ayudaron a vigilar la votación. No obstante, el PRI obtuvo más de las dos terceras partes de los votos del país, en las dos ocasiones, aun cuando su participación del total disminuyó considerablemente (de 85% en 1976, a un poco menos de 70% en 1979 y 1982) en las elecciones para diputados. El PRI captó además 72% de los votos para presidente en 1982. Parecería una grave disminución en comparación con 1976, pero hay que recordar también que el abstencionismo, de alguna manera un rechazo al PRI, disminuyó asimismo de 1976 a 1982. El candidato del PRI, Miguel de la Madrid, obtuvo más de 16 millones de votos equivalentes a más de siete de cada diez de los votos emitidos en 1982; su competidor más cercano, Pablo Emilio Madero, del PAN, se quedó muy atrás con sólo 3.7 millones de votos, o 16.4% del total. El otro candidato presidencial que obtuviera una parte importante de la votación, alrededor de un millón de votos, fue Arnoldo Martínez Verdugo, del Partido Socialista Unificado de México. El 4% que captó el PSUM significó una actuación decepcionante de esta nueva coalición de izquierda que desafía al PRI. Aunque el PAN salió mejor librado, estos dos partidos no han figurado si tomamos en consideración el abrumador dominio del PRI.

El PRI también ha prevalecido en las elecciones para la Cámara de Diputados. El cuadro 2 muestra que su participación en el total de votos disminuyó notablemente a partir de la reforma política de 1977, pero también muestra que la oposición (de izquierda y derecha) continúa demasiado dividida como para significar una amenaza seria para el PRI. El 11% del PAN y el 5% del Partido Comunista son totalmente nimios ante 68% de los votos obtenidos por el PRI en las elecciones de 1979. En las elecciones para diputados de 1982, la participación del

CUADRO 1

Resultados de las elecciones presidenciales, 1934-1982

	Porcentaje de votos emitidos			
Año	PRI	PAN	*Otros*	*Total de votos*
1934	98.19	—	1.81	2 265 971
1940	93.89	—	6.11[a]	2 637 582
1946	77.90	—	21.80[b]	2 293 547
1952	74.31	7.82	17.85[c]	3 651 201
1958	90.43	9.42	0.13	7 483 403
1964	88.81	10.97	0.20	9 422 185
1970	85.82	14.00	0.17	13 892 624
1976	98.69	—	1.31[d]	16 925 880
1982[e]	71.63	16.41	11.96	22 539 272

Fuentes: Pablo González Casanova, *Democracy in Mexico*, Londres: Oxford University Press, 1970; y Robert Furtak, *El partido de la revolución y la estabilidad política en México*, 2a. ed., México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

[a] El candidato más importante de la oposición fue el general Almazán (5.72% de los votos), cuyo Partido Revolucionario de Unidad Nacional tuviera corta vida. Hay quienes sostienen que él ganó la elección.

[b] El Partido Democrático de Ezequiel Padilla obtuvo 19.33% de los votos.

[c] La oposición del general Henríquez estuvo mejor organizada que la de Padilla, pero también fracasó. Henríquez contaba con el apoyo de la Federación de Partidos del Pueblo de México (15.87% de los votos).

[d] López Portillo participó en una elección sin opositores. El Partido Comunista, a la sazón considerado ilegal, nombró candidato al líder obrero Valentín Campa; se dijo que obtuvo un millón de votos.

[e] Las cifras de 1982 son preliminares; datos presentados por la Comisión Federal Electoral.

Nota: PRI: Partido Revolucionario Institucional, PAN: Partido Acción Nacional. Los porcentajes no suman 100.00 porque puede haber votos anulados.

CUADRO 2

Resultados de las elecciones para diputados, 1961-1979 (porcentajes)

Año	PRI	PAN	PPS	PARM	PCM	PST	PDM
1961	90.26	7.57	0.95	0.49	—	—	—
1964	88.35	8.51	0.55	2.59	—	—	—
1967	83.86	12.36	2.17	1.42	—	—	—
1970	83.25	14.14	1.40	0.83	—	—	—
1973	77.37	16.32	4.00	2.01	—	—	—
1976	84.88	8.97	3.18	2.67	—	—	—
1979[a]	68.35	11.06	2.82	2.16	5.10	2.26	2.13

Fuentes: Las mismas que en el cuadro 1; para los resultados de las elecciones de 1979, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial*, México, D.F., 31 de julio de 1979.

[a] En las elecciones de 1979, 6.12% de los votos fueron anulados o invalidados. Los totales correspondientes a otros años pueden no sumar 100.00 por la misma razón.

PAN aumentó a 17.5%, el Partido Socialista Unificado y otros partidos pequeños tuvieron algunas pérdidas, mientras que el PRI conservaba su posición. Las elecciones de 1982 ilustran, al igual que el cuadro 2, que el contrincante más consistente que ha enfrentado el PRI en las urnas ha sido el PAN, del cual hablaremos a continuación.

Partido Acción Nacional, PAN

Se formó en 1939 con el respaldo de la iglesia católica, algunos empresarios y otros grupos que se sintieron excluidos a causa de las reformas radicales del presidente Cárdenas. En realidad, el PAN ha ayudado al PRI a legitimar el proceso electoral. Salvo en 1940 y 1976, ha nombrado siempre a su propio candidato presidencial. En las elecciones presidenciales de 1976 se abstuvo de nombrar a un candidato, después de una convención nacional muy dividida y discutida. Probablemente debido a esa decisión perdió 40% de su fuerza electoral, que había llegado a la cúspide (2.2 millones de votos) en las elecciones para diputados de 1973. Sin embargo, los resultados de las elecciones de 1979 (cuadro 3) confirmaron la calidad de principal partido de la oposición que corresponde al PAN. Éste obtuvo más de 1.5 millones de votos (11% del total), cuatro escaños en la Cámara por medio del sistema de mayoría simple, y 39 con base en el nuevo sistema de representación proporcional. Los resultados de las elecciones de 1982 vuelven a corroborar que el PAN fue el triunfador más importante de la oposición. El número de sus diputados electos a tenor del sistema de representación propor-

CUADRO 3

Filiación partidaria de los 400 diputados, elecciones de 1979 y 1982

Electos con el sistema de mayoría simple			Electos con el sistema de representación proporcional		
	1979	*1982*		*1979*	*1982*
PRI	296	299	PAN	39	50
PAN	4	1	PCM[a]	18	17
Total	300	300	PARM	12	—
			PPS	11	10
			PST	10	11
			PDM	10	12
			Total	100	100

Fuentes: Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial*, México, D.F., 31 de julio de 1979. Comisión Federal Electoral, *El proceso de la reforma política*. México, D.F., 1983.

[a] El Partido Comunista, unido a otros pequeños grupos y asociaciones de izquierda, formaron el PSUM en 1981 para participar en las elecciones federales el año siguiente.

cional se elevó a 50, principalmente a expensas del PARM. Los otros cuatro partidos de la oposición conservaron, aproximadamente, la misma cantidad de diputados que habían logrado en las elecciones de 1979 con este sistema.

El PAN es especialmente fuerte en Nuevo León, el Distrito Federal, Sonora, Puebla y Jalisco, las zonas más ricas de México. Sus partidarios proceden básicamente de las ciudades de dichas zonas y de la clase media. De hecho, uno de los rasgos más notables de este partido es que está compuesto por gente perteneciente a clases relativamente privilegiadas. No ha podido captar el respaldo de grandes sindicatos obreros ni de otras organizaciones de la clase trabajadora. Casi las dos terceras partes de sus votos de 1979 fueron de zonas urbanas. Por otra parte, el PRI sólo obtuvo una tercera parte del total de sus votos en los 128 distritos electorales urbanos de México.[15] Igual que el PAN, el Partido Comunista también obtuvo más de 60% de sus votos en zonas urbanas. Así, el desafío más importante para la fuerza electoral del PRI está en las ciudades, especialmente las grandes. Es paradójico que, aunque el régimen ha hecho menos por las zonas rurales que por las urbanas, tenga más fuerza electoral en el campo. Seguramente esto se debe a que el partido oficial ha ejercido más control sobre el campesinado, sector de la población que ha tenido menos acceso a las organizaciones políticas independientes. Otro problema que enfrenta el PAN es que, a pesar de su inclinación conservadora, no es favorecido con el sólido apoyo de las clases privilegiadas que se dieron cuenta, desde hace mucho, que más vale trabajar con el PRI para influir en las decisiones políticas importantes.

Es probable que el PAN continúe desempeñando su papel tradicional de oposición leal. En términos generales, ha reaccionado de manera positiva al fortalecimiento de otros partidos de oposición, con los cuales ahora podrá unir fuerzas para enfrentarse al PRI.[16] Las coaliciones de partidos formadas *ad hoc* en torno a ciertos problemas, se desconocían antes en el sistema de partidos del país, pero, recientemente, el PAN se ha visto votando junto con otros partidos, ¡incluso con los comunistas! A diferencia de la situación de 1975, la convención nacional del PAN, en 1981, adoptó una posición unificada para respaldar a su candidato para las elecciones presidenciales de 1982. Pablo Emilio Madero, sobrino de Francisco Madero, es un político conservador que

[15] Rafael Segovia, "Las elecciones federales de 1979", en *Foro Internacional*, **20** (3) 397-410 (1980). Nos hemos fundado principalmente en la obra de Segovia para nuestro análisis de las elecciones de 1979. Es una de las pocas personas que tienen acceso directo a la información del gobierno y es un experto en elecciones en México.

[16] Partido Acción Nacional, *A propósito de la reforma política*, México, 1977. Para otra referencia ver Donald J. Mabry, *Mexico's Acción Nacional: A Catholic Alternative to Revolution*, Syracuse: Syracuse University Press, 1973.

tiene un atractivo especial para la clase media urbana. Como miembro de la comunidad empresarial dirigió a la Canacintra en 1969, y fue miembro de la Cámara de Diputados de 1979 a 1982. Uno de sus principales logros fue que confirmó el papel del PAN como segunda fuerza electoral del país. El candidato del ex Partido Comunista ocupó el tercer lugar en la carrera presidencial de 1982. Hace poco, el Partido Comunista efectuó una campaña en pro de la unificación de la izquierda, que desembocó en la formación del Partido Socialista Unificado de México.

Partido Socialista Unificado de México, PSUM

El Partido Comunista de México (PCM) fue la tercera fuerza electoral en 1979 y también en 1982. Fundado en 1919, diez años antes que el PRI, es el partido más antiguo de México. Ha sobrevivido muchas luchas internas y represiones del gobierno. En 1978, después de que se le negara su reconocimiento legal durante más de treinta años, el Partido Comunista solicitó su registro condicional según la nueva ley electoral. Obtuvo su registro permanente y, por ende, su pleno reconocimiento legal, luego de su éxito en las elecciones de 1979. El PCM tomó parte en las elecciones de 1979 unido a tres partidos menores, el Partido del Pueblo de México, el Movimiento de Acción por la Unidad Socialista y el Partido Socialista Revolucionario (facción del Partido Popular Socialista, PPS). Después de las elecciones invitó a todos los partidos de la izquierda a formar un frente unido para las elecciones presidenciales de 1982. Después de muchas reuniones con otros partidos de izquierda, el PCM se unió con algunos de ellos para formar un partido nuevo, con identidad, estatutos y objetivos propios. Empero, el Partido Comunista no pudo convencer al PPS, al PST y al PMT de que sacrificaran sus propias organizaciones para formar el nuevo partido. Algunos líderes acusaron al Partido Comunista de estar más interesado en formar una coalición electoral para alcanzar sus propios fines que en formar un partido nuevo, más moderado, con mayor atractivo para el público. Otros se quejaron de que el Partido Comunista no ha dedicado suficiente atención y recursos a formar nexos con las organizaciones de masas de la clase trabajadora, mismas que continúan afiliadas al PRI. (En realidad, ninguno de los pequeños partidos izquierdistas tiene muchos seguidores que procedan de organizaciones de la clase trabajadora.)

El 4 de noviembre de 1981 quedó formalmente disuelto el PCM, durante el congreso del partido y, tres días después, nació el Partido Socialista Unificado de México. Nombró a Arnoldo Martínez Verdugo, secretario general del ex Partido Comunista, su candidato para las elec-

ciones presidenciales de 1982.[17] Bajo su mando, el Partido Comunista se había identificado con las posiciones moderadas, poco ortodoxas, del Partido Comunista Italiano de Enrico Berlinguer.[18] Esta posición moderada, sumada a las críticas que el PCM hiciera con relación a la política exterior de la Unión Soviética y algunos aspectos de su sistema interno, probablemente expliquen su nuevo atractivo para un sector del electorado. Ahora pasaremos a analizar a los partidos de izquierda que no quisieron unirse al nuevo Partido Socialista Unificado.

Partido Popular Socialista, PPS

Fue formado en 1948 por Vicente Lombardo Toledano, fundador de la organización obrera del PRI, cuando le disgustaron algunas de las tendencias conservadoras del mismo. Aunque el PPS pretende que se establezca el socialismo en México, se ha ido aliando gradualmente con el PRI, y ha apoyado a muchos de sus candidatos. La lógica de esa estrategia es que el PPS considera que el imperialismo (Estados Unidos) es el peor enemigo de México y que el PRI ha enfrentado adecuadamente ese desafío mediante políticas nacionalistas y revolucionarias acordes con la realidad política del momento. Como el Partido Comunista y otros de izquierda, el PPS es partidario de que el estado intervenga más en la economía, los transportes públicos, los minerales y otros renglones de la economía.

Hoy en día, el PPS es un partido electoralmente decadente. En 1979, una mayoría (encabezada por Gazcón Mercado) abandonó al partido para unirse al Comunista. Ese mismo año, el líder de la fracción que había despreciado a los comunistas y optado por perpetuar al PPS se convirtió en el primer miembro de la oposición que ganara un lugar en el Senado. Este caso ejemplifica la forma en que el régimen y el PRI pueden tolerar, e incluso recompensar, a los izquierdistas "dignos de confianza", que no significan una amenaza seria, sobre todo porque esa estrategia sirve para socavar otras amenazas que pudieran resultar potencialmente más graves. El PPS obtuvo menos de 400 000 votos en 1979 (2.8% del total), y 450 000 votos en 1982 (2.2% del total), confirmando la tendencia gradual hacia su probable muerte política.

Partido Socialista de los Trabajadores, PST

Lo formaron en 1974 algunos exdirigentes del movimiento político de

[17] Las posiciones políticas de Arnoldo Martínez Verdugo están contenidas en su obra *Crisis política y alternativa comunista*, México D.F.: Ediciones de Cultura Popular, 1979.

[18] Ver Partido Comunista Mexicano, *Declaración de principios, programa de acción y estatutos del Partido Comunista Mexicano*, México D.F., 1979.

1968 que se habían separado del liderato de Heberto Castillo. Ha recibido el apoyo del PRI y hay quienes sostienen que del expresidente Echeverría. Aparentemente, existe el interés en llenar el vacío dejado por el PPS. El PST pudo captar una gran parte de los votantes descontentos con las políticas del PPS y con su mala actuación electoral. Sin embargo, no alcanzó su meta en 1979. Perdió la oportunidad de captar los votos del PPS, como lo demuestra la baja cifra obtenida en las urnas (2.2%). Lo mismo ocurrió en 1982, cuando sólo alcanzó 2.0% de los votos. Aparentemente, no tiene un gran futuro.

Partido Mexicano de los Trabajadores, PMT

Heberto Castillo es un conocido profesor de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es más, es un líder político popular desde hace tiempo. Al terminar la condena que se le impuso por su participación en el movimiento político de 1968, convenció a un grupo de universitarios y antiguos líderes de la oposición (como Demetrio Vallejo, que encabezó las huelgas de los ferrocarrileros de 1958 y 1959) para formar un nuevo partido político. Hoy en día, el PMT cuenta con más de 25 000 afiliados regulares, principalmente procedentes de la clase trabajadora, distribuidos en su mayoría entre el Distrito Federal, Puebla y Sinaloa. Sin embargo, porque no participó en las elecciones de 1979 y 1982, desconocemos su verdadera fuerza. Optó por no participar porque considera que la reciente ley para la reforma electoral es antidemocrática. Se opone especialmente a que el gobierno controle la Comisión Federal Electoral y objeta que no exista el derecho de apelar contra las decisiones tomadas por ese cuerpo. Antes de haber obtenido su registro condicional en 1984, el PMT lo había solicitado en 1981, pero la Comision se lo negó. Castillo, como veremos más adelante, fue el primero en iniciar un debate público sobre la política petrolera de López Portillo, y ha dicho que es por este motivo que la Comisión sucumbió a la presión del presidente y no concedió a su partido el registro legal. Después, el PMT intentó negociar con el Partido Comunista y se pensó durante varios meses que Castillo era el candidato presidencial más viable del naciente partido de la izquierda. Al cambiar de idea a última hora, el PMT perdió la oportunidad de medir su verdadero apoyo entre el electorado. El PMT respalda las nacionalizaciones, los controles de precios, el aumento de salarios unido al de los precios para proteger el poder adquisitivo de los trabajadores y el uso de los recursos petroleros para consumo interno y no para la exportación.

Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT

Éste es un partido de izquierda más, de orientación trotskista, y por lo tanto crítico de la Unión Soviética y de los partidos políticos cercanos al Partido Comunista de ese país. Antes de su reconocimiento legal en 1981 y de su formación como partido en 1976, los trotskistas actuaban como un grupo de intelectuales básicamente con cierta influencia en las universidades públicas. Aunque su contacto con organizaciones de masas ha sido mínimo, el atractivo que ofrece el PRT para un sector del electorado se basa en que ha evitado las componendas de que muchos acusan al ex Partido Comunista Mexicano. El PRT proclama seguir una línea revolucionaria más "pura" e independiente que otros partidos de izquieda. Sin embargo, hay otra razón fundamental para explicar el éxito del PRT en las elecciones de 1982, cuando obtuvo casi 2% de los votos y por tanto su registro definitivo. La razón es que el PRT formó una alianza con Rosario Ibarra de Piedra, prestigiosa líder y defensora de los derechos humanos y de los perseguidos políticos. La señora Ibarra es la madre de uno de tantos "desaparecidos" en México y ha llevado a cabo huelgas de hambre y otras acciones dramáticas en apoyo a las demandas de muchos desamparados que han sido víctimas de la represión política. El prestigio de la señora Ibarra aseguró en 1982 una cantidad de votos importante al PRT, que la había postulado como su candidata a la presidencia. Cabe recordar también que es la primera vez que una mujer participa en las elecciones presidenciales en México.

Partido Demócrata Mexicano, PDM

Es una ramificación de la Unión Nacional Sinarquista, de inclinación fascista, fundada en 1937. Durante muchos años luchó sin éxito por su registro legal. Dice tener 86 000 miembros, la mayor parte de ellos católicos conservadores (de zonas rurales) y pequeños empresarios. Tiene gran fuerza en San Luis Potosí, Guanajuato, Jalisco y Querétaro. El PDM critica la economía mixta capitalista del país. Concede mucha atención a los derechos individuales y considera que la familia es el centro de la sociedad. En el espectro político está a la derecha del PAN y es la opción electoral más conservadora del país. Sólo obtuvo 2.1% de los votos en las elecciones para diputados de 1979 y una participación similar en las de 1982.

Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM

Poco se puede decir de este misterioso partido. Lo fundaron en 1952

un grupo de generales retirados del ejército y alienados del PRI. Como otros partidos, pronto empezó a recibir fondos públicos para realizar sus actividades. Como el PPS, ha respaldado la mayoría de los programa del PRI y de sus candidatos. Su ideología es paralela a los principios centrales del PRI. El PARM obtuvo menos de 300 000 votos en 1979 (2.1% de los votos del país). En 1982, no pudo obtener el mínimo del 1.5% y perdió con ello su registro legal. Su respaldo electoral procede principalmente de Tamaulipas, Veracruz y Jalisco. Ahora parece seguir los pasos del PPS hacia la desaparición política, aun cuando, en 1984, se le ha vuelto a otorgar el registro.

Conclusiones

La ley de 1977 para la reforma política formalizó una serie de cambios que se habían dado en las dos décadas anteriores. Una interrogante es si, con la formalización de esos cambios, México ha establecido un sistema pluripartidista, abierto a posiciones de derecha e izquierda, o si sólo ha reforzado el sistema unipartidista con ciertas modificaciones, legitimado hoy con la presencia del PSUM, del PST, del PDM y de otros pequeños partidos nacientes, como hiciera antes con el PAN, el PPS y el PARM. La reforma ha sido útil al régimen en varios sentidos. Por ejemplo, ha dado al régimen un respiro dentro del entorno presente, lleno de descontento popular por la inflación y otros problemas económicos; de hecho, el régimen quizá encuentre que es más fácil controlar las actividades de una oposición identificable que las de una clandestina y reprimida. Además, la reforma ha reforzado en el exterior la idea de la estabilidad de México, en un momento en que se necesitan bastantes fondos e inversiones para que el país lleve a cabo sus ambiciosos planes de desarrollo industrial. Por último, la reforma ha proporcionado al partido político oficial un incentivo para modernizarse y modificar sus métodos de control político para proseguir con sus éxitos ante una oposición más fuerte. Aunque en 1979 el abstencionismo continuó siendo un problema crucial, puesto que más de 50% de los votantes registrados optaron por no ejercer su derecho, la tasa de abstenciones disminuyó considerablemente (30%) en las elecciones de 1982, probablemente por tratarse de una elección presidencial.

Se desconoce si el amplio espectro político que representan los diversos partidos llevará a una mayor polarización del sistema político mexicano. Muchos de los partidos incluyen elementos confusos en sus posiciones. Hay también muchas objeciones que presentar en el caso de los partidos que, como el ex Partido Comunista Mexicano, tienen posiciones más definidas. Por otra parte, no hay señales claras de que la estrategia de coalición de partidos para la toma del poder pueda de-

sarrollarse en México. En la Cámara de Diputados se han formado algunas alianzas, pero en su mayor parte han sido para oponerse solamente a algunas propuestas poco relevantes del PRI. Por último, el aumento de la participación política dependerá de la educación política que reciba el público por parte de los partidos. Si los otros partidos triunfan, el PRI podría sentirse obligado a trabajar más estrechamente con sus partidarios para ampliar su educación y participación políticas.[19]

Además de analizar las características y los antecedentes de los partidos políticos y la participación electoral, hemos identificado en este capítulo las instituciones y los actores más importantes del sistema político mexicano. Nos hemos referido a la extraordinaria concentración de poder en manos del presidente y a la competencia por obtener mayor influencia de las dependencias del ejecutivo. Hemos analizado asimismo los antecedentes y los rasgos más destacados de las organizaciones que representan a los trabajadores, los campesinos y la comunidad empresarial, así como la interacción de estas organizaciones con el gobierno y el partido oficial. Esa interacción ha sido una forma de participación política de mucha mayor importancia que las elecciones mismas. Los actores mencionados presentan demandas ante el sistema político con diferentes grados de efectividad. En el capítulo siguiente analizaremos la forma en que esta efectividad política, las libertades políticas y los cambios de política han afectado al fenómeno central: la estabilidad del régimen.

[19] Para un análisis más detenido de la reforma política ver Kevin Middlebrook, "Political Change in Mexico", en *Mexico-United States Relations*, Susan Kaufman Purcell (comp.), Nueva York: Academy of Political Science, 1981, pp. 55-66. Dos libros que versan sobre las instituciones y los actores de la política mexicana y que, por consiguiente, son lecturas recomendadas para completar este capítulo, son Richard R. Fagen y William S. Touhy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, Stanford: Stanford University Press, 1972, y Merilee S. Grindle, *Bureaucrats, Politicians, and the Peasantry in Mexico*, Berkeley: University of California Press, 1977.

4

LA ESTABILIDAD POLÍTICA

Este segundo capítulo sobre el sistema político pasa del "microanálisis" de los actores y las instituciones del sistema al "macroanálisis" del sistema en general. El tema central es la estabilidad del régimen. Ya hemos hablado de lo extraordinario de esta estabilidad, tanto desde una perspectiva histórica, como de una perspectiva internacional. Pero ¿qué condiciones políticas han permitido lograr dicha estabilidad? La experiencia reciente de los gobiernos militares que han persistido por largo tiempo en los países más importantes de América Latina es ejemplo de que el orden político puede ocasionar un costo considerable para otras metas políticas. Quienes critican al sistema político mexicano lo acusan de ser prueba fehaciente de que la estabilidad perdurable, por sí misma, no garantiza que las relaciones de poder sean aceptables para la sociedad en su conjunto. En este capítulo se analiza la medida en que México ha buscado conciliar la estabilidad política con la libertad, la igualdad y el cambio políticos. El punto de partida lo dan ciertas paradojas centrales del sistema político, que ha sido caracterizado en unas ocasiones como un sistema democrático y en otras como represivo, como participativo o dinámico, o como inmutable, pluralista o autoritario.

La libertad política

La mayoría de las definiciones de democracia dan una especial importancia al proceso electoral mediante el cual los ciudadanos eligen a sus dirigentes. México no cumple con los requisitos que impone esa definición de democracia, pero tampoco los cumplen una gran mayoría de naciones, entre las que se incluye casi toda América Latina. Daniel Moynihan, embajador de Estados Unidos ante la ONU a principios de la década de 1970, recordó que las democracias formaban un grupo sumamente pequeño. No obstante, este tipo de evaluaciones da la impresión equivocada de que existe bastante homogeneidad entre las na-

ciones no democráticas del mundo. Eso ocurre porque se concede a las elecciones más importancia de la que realmente tienen, tanto intrínsecamente, como en relación con la promoción de otras libertades no asociadas con el proceso electoral. Las elecciones, en realidad, no determinan el grado de desarrollo de todas las libertades políticas. Hay enormes diferencias en el grado de libertad existente en los distintos sistemas políticos que carecen de elecciones libres.

En comparación con otros sistemas no democráticos, el mexicano goza de relativa libertad. Una forma para lograr que esta frase adquiera sentido sería identificar los rasgos más característicos de la libertad, así como sus límites, y establecer comparaciones con otros sistemas políticos. El objetivo no es demeritar ni legitimar al sistema político mexicano, sino simplemente comprenderlo mejor.

Las libertades del individuo y las organizaciones

En México, las reglas que rigen la expresión individual y la acción organizada son muy diferentes. Daniel Cosío Villegas ha descrito la situación en los términos siguientes: "Ha existido una libertad absoluta en el nivel individual y, en la esfera pública, dicha libertad ha sido casi igual de amplia; pero el fracaso ha estribado en canalizar dichas libertades hacia la acción política".[1] Parte de la responsabilidad de esa falla quizá se deba a los mismos disidentes, que no han sabido aprovechar como debían las oportunidades existentes; aunque la mayoría de los observadores atribuyen dicha falla a la represión empleada por un régimen que no tolera las acciones organizadas que signifiquen una amenaza para su estabilidad. Lógicamente, no hay ningún régimen que tolere ese tipo de amenazas. La diferencia está en los factores que ponen a la defensiva a un régimen político determinado. Por regla general, los regímenes democráticos no se sienten amenazados por las organizaciones independientes que los critican, y existe en ellos una competencia abierta para ocupar los principales cargos dentro del gobierno. Comúnmente, esos regímenes sólo niegan la libertad de actuación, en forma organizada, a los grupos que son partidarios de derrocar el orden establecido. En contraste, el régimen mexicano no permite que las organizaciones independientes pongan en duda el modelo básico de desarrollo nacional, aun cuando estas organizaciones sean partidarias de conservar (o ampliar) las libertades existentes.[2]

En este contexto, se pueden entender mejor las restricciones que el régimen mexicano impone al proceso electoral. Las elecciones son pro-

[1] Daniel Cosío Villegas, *Extremos de América*, México, D.F.: Tezontle, 1949.

[2] Las reformas de la década de 1970 al sistema electoral y los partidos suavizan esta afirmación.

cesos que atañen a grupos u organizaciones y no meros vehículos para la expresión política individual. Los partidos políticos son organizaciones que vinculan a las personas y la votación misma significa la suma de las expresiones políticas individuales. Ahora bien, puesto que en México las elecciones no determinan quién va a gobernar, no se las puede considerar como rasgo fundamental del proceso democrático.

Sin embargo, las elecciones cumplen en México ciertas funciones de importancia. Los ciudadanos pueden conocer a sus líderes, que llevan a cabo campañas electorales tan activas como si los resultados de las mismas no estuvieran asegurados de antemano. Los candidatos usan las campañas para aumentar su poder personal, así como el del régimen, haciendo promesas y, en última instancia, repartiendo recursos entre sus seguidores. En el mejor de los casos (en este sentido, la campaña de Cárdenas es la citada con más frecuencia), los candidatos aprenden algo de los ciudadanos, aunque el propósito central de la campaña sea quizá promover la estabilidad por medio del espejismo de la soberanía popular.

Un análisis similar de los límites impuestos en México a las actividades de las organizaciones políticas se puede aplicar al sistema de los partidos y, en particular, al PRI. Por regla general, los partidos pretenden organizar y sumar las expresiones individuales para influir en el proceso político. En México, el sistema de partidos no funciona así. Sin embargo, tanto el proceso electoral como el sistema de partidos son más libres en México que en la mayor parte de los países de América Latina (donde no hay elecciones, o sólo hay plebiscitos o elecciones sin competencia entre los partidos, y donde las campañas no ofrecen la posibilidad de libre expresión y, mucho menos, de un cambio de gobierno). La libertad política en México podría aumentar considerablemente si prosperaran las reformas políticas de 1977.

Si bien en México, en el nivel de las organizaciones, la libertad continúa restringida, el panorama cambia totalmente cuando se analizan las libertades de los individuos. El régimen mexicano no se siente amenazado por algunas libertades personales que no consentirían muchos regímenes autoritarios.

La libertad religiosa ofrece un magnífico ejemplo. A primera vista, este caso podría parecer una elección extraña para ilustrar nuestro análisis. Después de todo, el régimen revolucionario atacó a la iglesia, privándola de gran parte de su poder. Sin embargo, el elemento clave está precisamente ahí. Las iglesias son organizaciones y, por consiguiente, reúnen a las personas. El régimen no toleraría que la iglesia fuera una *organización política*, con capacidad para influir en los acontecimientos políticos o para amenazar al régimen. El *modus vivendi* alcanzado con el régimen significó la cesión, por parte de la iglesia, de ese poder político, a cambio de garantías, jurídicas y tácitas, de su legitimidad

como organización religiosa. Hoy en día, la iglesia tiene libertad para funcionar de manera autónoma dentro del contexto.

El individuo goza de bastante libertad religiosa. Los mexicanos gozan de libertad de culto, sea cual fuere la religión elegida, y también de la libertad de no tener culto alguno. Evidentemente, ocurren en ocasiones incidentes inquietantes, y hay quienes sostienen que el laicismo del régimen reprime de hecho a la iglesia como organización religiosa, aunque, en términos generales, es notable el contraste de México con las restricciones que algunos países autoritarios imponen a la libertad religiosa. Tampoco se trata, como pasa esporádicamente en otros puntos de América Latina, de exaltar al catolicismo como religión oficial de la nación. Es más, la solidez del régimen mexicano respalda la libertad religiosa, pues contribuye a proteger a los ciudadanos de la posible persecución de grupos fanáticos o vigilantes, como las sufridas por los judíos en Argentina. Además, la libertad religiosa significa en México la posibilidad de practicar la religión y de mantener instituciones activas, con orientación religiosa, como son algunas escuelas privadas.

Hay otras libertades individuales, algunas incluso sobresalientes. Los mexicanos gozan de libertad para entrar y salir de la República. En contraste, durante las décadas de 1960 y 1970, cuando estaban prohibidas las visitas a Cuba, los ciudadanos estadunidenses sólo podían llegar a la isla a través de México. El gobierno mexicano tampoco impone a los ciudadanos los empleos que deben aceptar, ni a los estudiantes universitarios la carrera que deben seguir. Salvo algunas excepciones, la propiedad y los derechos jurídicos están protegidos. Sin embargo, las calificaciones que puede obtener México en el terreno de los "derechos humanos" no son ejemplares. Existe cada vez mayor preocupación por personas desaparecidas, detenciones irregulares, confesiones sacadas por la fuerza y presos políticos torturados. Como en el caso de Argentina, hasta hace poco tiempo, muchas veces resulta difícil determinar el grado de complicidad que tiene el gobierno en los actos ejecutados por matones contratados.

Hay una cuestión inquietante referida a ciertas libertades políticas de las que gozan sólo algunos mexicanos; se trata de libertades que, según los críticos, son libertades "burguesas", es decir, que sólo están a disposición de los grupos privilegiados. Las reformas electorales recientemente efectuadas no significan seguramente gran cosa para la mayoría de los campesinos. Son pocos los mexicanos que llegan a ejercer su libertad para viajar a La Habana, Nueva York o París; pocos asisten a la universidad o envían a sus hijos a escuelas particulares; pocos tienen muchas opciones de empleo; con frecuencia, el problema estriba entre tener trabajo o no tenerlo. Son pocos los que tienen propiedades; pocos contratan a abogados que defiendan sus casos ante los tribunales, donde muchas disposiciones jurídicas protegen claramente

a los privilegiados. Evidentemente, las mismas interrogantes se pueden plantear en relación con las libertades "burguesas" existentes en Estados Unidos, aunque en ese país sean muchos más los que tienen los medios para ejercer esas libertades.

Sin embargo, cuando se analizan de manera más amplia las distintas libertades individuales, México sale mal librado. Aquellas que Franklin Roosevelt llamara las libertades "de no carecer de ciertos bienes esenciales" (*freedoms from*), no están formalmente reconocidas en el concepto de libertad política de Estados Unidos. La distinción entre libertad política y libertad socioeconómica es menos acentuada en otras partes y la Constitución mexicana es testimonio de esa situación; sin embargo, son muchos los mexicanos que no gozan de una libertad que los excluya de las carencias, el hambre y las enfermedades. Sin estas libertades, las de carácter político quizá resulten superficiales. Los críticos interpretan la libertad religiosa de México bajo esta luz y sostienen que el régimen dejó de atacar a la iglesia en el momento en que dejó de ser revolucionario; cuando el régimen no pudo cumplir sus promesas materiales, volvió a alentar el flujo del "opio" del pueblo.

Hasta ahora, hemos distinguido las libertades políticas de carácter personal o individual de aquellas que gozan las organizaciones. Dicha distinción no es fácil de establecer en todos los casos. Por ejemplo, la libertad de expresión tiene muchos elementos de ambos órdenes. Existe gran campo para la expresión individual. Un mexicano se puede parar en la esquina de cualquier calle y hablar casi de cualquier cosa, sin que el gobierno lo reprima. Puede decir lo que quiera en la mesa de un restaurante, en un camión o en un bar. La libertad de expresión en México empieza a perder su nitidez conforme va perdiendo su carácter de acto individual, esto es, cuando son varias las personas que toman parte en ese acto. En el caso de la libertad de reunión y la libertad de los medios de comunicación, la libertad de expresión deja de ser un acto fundamentalmente individual; sin embargo, se les puede tolerar, pues no involucran directamente áreas tan delicadas como la arena electoral o los partidos políticos; esto es, no representan una alternativa organizada contra el gobierno.

Existe plena libertad de reunión, al grado de que las manifestaciones ya no son sólo actos espontáneos sino que cuentan con una base organizativa mayor. Todos los días hay manifestaciones en México; no todas son de carácter predominantemente político, ni todas las manifestaciones políticas expresan disidencia, aunque son muchas las que sí lo hacen. El hostigamiento adquiere muchas formas, desde la organización de contramanifestaciones, la infiltración y la contratación de golpeadores, hasta el empleo de la policía o incluso del ejército para reprimirlas. Las restricciones impuestas a la libertad de reunión proceden del gobierno y de intimidaciones de grupos opositores. La libertad

de reunión no es respetada plenamente, pero aún así se ejerce.

Una interesante prueba de la libertad de reunión se dio en septiembre de 1980.[3] El día primero de dicho mes, el presidente López Portillo habló de que las constantes manifestaciones provocan el desquiciamiento del tránsito en la ciudad de México y pidió que se presentaran soluciones. Los presidentes de México no hacen preguntas nada más porque sí. El secretario de Gobernación "pidió" inmediatamente al regente de la ciudad que hablara con los líderes de las organizaciones políticas y de los partidos registrados y, el cuarto día de ese mes, los dirigentes de la ciudad publicaron un comunicado tan ambiguo como ominoso. El comunicado expresaba ciertas dudas sobre la legalidad de las manifestaciones efectuadas fuera de la Plaza de la República y subrayaba que las manifestaciones "alteran la vida normal de la ciudad de México". Por consiguiente, las manifestaciones tendrían que quedar limitadas a la referida plaza y los manifestantes no tenían que sentirse afectados por ello puesto que se pondría a su disposición un equipo de sonido y, al mismo tiempo, tendrían acceso a los funcionarios que ocupan las oficinas de gobierno próximas a la plaza. Hubo muchos que interpretaron la declaración del gobierno como un intento de restringir la libertad de reunión. No todos la aceptaron. Algunos partidos políticos manifestaron su oposición y, en los días siguientes, hubo algunas manifestaciones, aunque la policía impidió otras. Los canales de la televisión entrevistaron a conductores iracundos que se habían quedado atorados en el tránsito y que deseaban que se controlara a los manifestantes.

Después, la crisis cedió con la misma rapidez que había nacido. El 11 de septiembre, el regente de la ciudad declaró que las garantías constitucionales estaban intactas. La declaración terminó, tácitamente, con la entonces denominada "batalla por las calles". Si el gobierno, de forma indirecta y callada, había tratado de restringir la libertad de reunión, su experimento había fracasado. De hecho, los manifestantes desafiaron al gobierno y lo obligaron a retractarse o a imponer su política por medio de la represión activa. El gobierno echó marcha atrás. Como su política inicial no había sido explícita, no tuvo que perder prestancia retractándose formalmente de ninguna declaración. Pudo haber llegado también a una represión activa, pero como aparentemente hubiera tenido que enfrentarse con una oposición importante, incluso de tipo violento, y hubiera perdido legitimidad, prefirió llegar a un compromiso.

Entonces ¿por qué el gobierno tomó la iniciativa? No se puede pasar por alto la verdad de la premisa declarada: las manifestaciones sí em-

[3] Nos fundamos en Miguel Ángel Granados Chapa, "La democracia en la calle", en *Razones*, **19** (22) 10-12 (septiembre-octubre de 1980), y el editorial de ese número.

peoran el abominable tránsito de la ciudad y, en 1981, había habido aproximadamente unas 300 manifestaciones. Sin embargo, muchas de ellas no son protestas. Son actos políticos simbólicos organizados por el gobiero o por instituciones controladas por él, con el objeto de respaldar políticas o de recibir a un dignatario nacional o extranjero. Está dentro de sus facultades controlar las manifestaciones. Aunque la política de transportes del gobierno contradice su interés por mejorar el tránsito, ya que fomenta el uso del automóvil, al tiempo que dedica recursos insuficientes a los transportes públicos. Otra posible explicación de la actuación del gobierno en esa ocasión es que los funcionarios subestimaron la oposición que engendraría su medida. Otra más es que sembraron la semilla para tomar una medida en el futuro, difundiendo mientras tanto el resentimiento de los conductores de vehículos contra los manifestantes. Sin embargo, cuando menos por el momento, el derecho a la libertad de reunión quedó confirmado.

Libertad de los medios de comunicación

La libertad de los medios de comunicación, a semejanza de la de reunión, llama la atención por las ambigüedades que se presentan en el nivel de las grandes libertades individuales y de las restringidas de las organizaciones. No cabe duda que en el mundo moderno la libertad de los medios de comunicación es básica para una sociedad libre. En esta sección se abordan tres temas centrales: los factores que promueven o restringen la libertad de los medios de comunicación; los diferentes grados de libertad, y los sustitutos para una cobertura más libre de las noticias.

Factores que promueven o restringen la libertad de los medios. A primera vista, parece que México cumple con muchos de los requisitos necesarios para la libertad de los medios de comunicación. Por ejemplo, existen muchas fuentes. Hay muchos periódicos de circulación nacional. Los habitantes de la capital pueden elegir entre *El Día*, *Excélsior*, *El Heraldo*, *Novedades*, *La Prensa*, *El Universal*, *Unomásuno* y muchos periódicos de menor importancia, mientras que la ciudad capital de Estados Unidos sólo cuenta con un periódico importante, e incluso la ciudad de Nueva York sólo tiene unos cuantos. México también hace gala de una cantidad impresionante de revistas, de estaciones de radio y televisión y de casas editoriales. El gobierno es uno de los dueños de los medios de comunicación, aunque la gran mayoría de los medios son de propiedad privada, sólo en algunos casos el gobierno ejerce la censura abierta y la libertad de prensa se proclama profusa y constitucionalmente.

Por otra parte, el gobierno tiene muchas formas de control. Una de ellas es la regulación de los recursos necesarios para la difusión de noticias. Por ejemplo, el gobierno controla, distribuye y subsidia todo el papel para la impresión. PIPSA, la compañía productora e importadora de papel, es prácticamente un monopolio del gobierno, que posee la mayoría de las acciones de la sociedad. Formada en 1935, compra papel para imprenta y lo vende a mayoreo a los periódicos. Casi todos los periódicos le compran su papel, pues hacerlo en otra parte, con frecuencia en el extranjero, significa costos más altos y menor competitividad. Por su parte, PIPSA puede ofrecer estupendos términos crediticios o, en ocasiones, imponer rígidas condiciones.[4]

Otra fuente de control del gobierno son los ingresos que aporta a los medios de comunicación a través de la propaganda. Los periódicos mexicanos dependen mucho de que el gobierno les compre espacio para sus anuncios. Las prácticas publicitarias poco profesionales, y con frecuencia corruptas, contribuyen a la influencia del gobierno y afectan en forma negativa al reportaje de carácter objetivo e independiente. Es posible encontrar "gacetillas" (notas propagandísticas) que aparecen como noticias regulares. Hay inserciones pagadas para celebrar acontecimientos, inauguraciones, designaciones o declaraciones del gobierno. Muchas veces, algunos de los colaboradores de los periódicos mexicanos, no satisfechos con sus sueldos, tienen otro empleo en las empresas que envían las gacetillas. Hay también muchos que cobran "igualas", o sea, gratificaciones mensuales que les proporcionan empresas u organizaciones del gobierno por cubrir áreas de su interés y para asegurar así noticias favorables. Evidentemente, la interferencia del gobierno no es el único obstáculo para la libertad de los medios.

El patrocinio de las empresas privadas podría ser un amortiguador contra la presión económica del gobierno, pero tiene también sus propias ataduras, por su interés de que no se ofrezca información sobre ciertas noticias. Incluso suponiendo que la propiedad privada pudiera ser la mejor defensa frente al control del gobierno, no implica necesariamente la cobertura libre de noticias por organizaciones competitivas. En primer término, porque existe menos competencia de la que haría suponer la pluralidad de los medios. Por ejemplo, si bien algunos periódicos son independientes y otros son cooperativas de propiedad de los empleados, muchos de ellos pertenecen a cadenas comerciales, de las cuales sólo unas pocas dominan el panorama. En segundo término, porque los dueños de los medios rara vez creen en una línea independiente. Sus intereses en favor del *statu quo* obedecen, por regla general, a los beneficios que han obtenido del modelo de desarrollo.

[4] Thomas E. Weil *et al.*, *Area Handbook for Mexico*, Washington D.C.: Government Printing Office, 1975, pp. 244-249.

Sería más fácil distinguir los límites de la libertad y la represión si un mayor número de medios privados se identificara con la oposición o, cuando menos, con el valor de una estricta independencia del régimen. En tal caso, los medios actuarían a veces en conflicto con el gobierno y podríamos por lo tanto evaluar qué tan lejos pueden llegar. Sin embargo, parece haber más bien coincidencia de intereses que censura, sea ésta impuesta *ex post facto* por el régimen o *a priori* por los mismos medios, demasiado temerosos de criticarlo. La libertad requiere la existencia de personas y organizaciones comprometidas con su ejercicio, en especial en los sistemas donde se mezclan el autoritarismo y la libertad. En los sistemas más autoritarios hay menos oportunidades, en los más libres hay menos peligros. En México no es fácil que surja una ética profesional sólida, fundada en la libre expresión y la integridad. Por ejemplo, como la política mexicana tiende a la formación de grupos, las camarillas de algunos medios pueden cerrarse a los artículos escritos por personas pertenecientes a otras camarillas.[5] Esta situación demuestra que en México no todas las restricciones impuestas a la libertad de los medios de comunicación emanan del gobierno.

Diferentes grados de libertad. Si bien el concepto de la libertad de los medios no es una cuestión de todo o nada, tampoco es una constante. Se pueden identificar algunas variables que determinan la mayor o menor libertad de los medios. Una de ellas sería la actitud de un determinado gobierno. Echeverría, salvo en una confrontación importante (que se analizará más adelante), permitió claramente mayor libertad que su antecesor. Los medios de comunicación pudieron adoptar una posición más crítica ante el modelo de desarrollo de México y sus resultados. El dinero del gobierno apoyó de hecho actividades cinematográficas que describían la pobreza, la corrupción e incluso la injusticia política. Lógicamente, todo ello puede vincularse con las intenciones de Echeverría, que pretendían alterar el modelo de desarrollo, pero también se dio cabida a críticas contra las políticas del gobierno en turno. Con López Portillo, que quiso revitalizar el modelo de desarrollo, la libertad de los medios avanzó más. Las reformas se equipararon a las aplicadas en el campo de los partidos políticos y, de hecho, hay algunos nexos directos entre ambas; desde 1977, todos los partidos tienen derecho a cierto tiempo cada mes para transmitir sus opiniones por televisión.

La libertad varía también de acuerdo con cada medio de comunicación. Un factor primordial de esa variación es la magnitud del público

[5] Para más detalles sobre los medios de comunicación, ver el capítulo sobre la censura en el libro de Roderic Camp, *Intellectuals and the State in Mexico* (en prensa). También ver Evelyn Stevens, *Protest and Response in Mexico*, Cambridge: MIT Press, 1974, pp. 12-13. Para una visión comparativa, ver Marvin Alisky, *Latin American Media: Guidance and Censorship*, Ames: Iowa State University Press, 1981.

al que se dirigen. Normalmente, el gobierno impone límites más estrictos a los medios que llegan a más gente; los medios impresos tienen, por regla general, más libertad que los medios de "acción". Esto se explica porque se imponen más límites a las libertades que suponen una mayor interacción de grupos de personas. Al cine, por ejemplo, lo regula la Secretaría de Gobernación, pero el medio de acción más importante es la televisión, sobre todo en las zonas urbanas.

En 1973, la televisión tenía un público potencial de cerca de 25 millones de personas.[6] La iniciativa privada que domina este campo es partidaria del *statu quo*. La mayor parte de la televisión pública tiene intención educativa y cuenta con un público limitado. Cuando Echeverría compró un canal privado que tenía problemas y lo convirtió en canal público (13), el poderoso grupo de industriales de Monterrey contrarrestó esa posible amenaza para el sector privado y fusionó su canal 8 con la red más importante de México para formar Televisa. Sin embargo, la propiedad privada no implica una fuente de discrepancia (el gobierno está representado en el Consejo de Administración de Televisa). De hecho, en comparación con la televisión pública, el grupo de Televisa ha sido normalmente un ardiente partidario de una línea conservadora dentro del modelo de desarrollo estable. Por ejemplo, cuando la televisión pública adoptó una posición antisomocista y cubrió la insurgencia en Nicaragua, Televisa subrayó los peligros del marxismo revolucionario. El aspecto más importante de las noticias cubiertas en televisión es probablemente que sólo en muy escasas ocasiones se han tratado hechos que comprometan o critiquen las políticas del gobierno. Además del control sobre ciertas noticias, la televisión respalda el sistema político con la transmisión de telenovelas, comedias y otros programas que con frecuencia reflejan los valores sociales de los privilegiados y no cuestionan el *statu quo*.

La radio, consciente de que está vigilada por el gobierno, también mezcla las noticias que cubre, aun con restricciones, con una programación más inocua. El gobierno está facultado para regular las transmisiones en aras del "interés público". Esto significa que puede exigir que las estaciones de radio cedan a la programación del gobierno una cantidad considerable de tiempo, aunque también es cierto que el gobierno ejerce poco esta facultad y la guarda como reserva. Sin embargo, hay algunos focos de disensión. Radio Universidad, por ejemplo, habla libremente del gobierno e incluso lo critica, lo que refleja la libertad general de que goza la UNAM. Así pues, aunque es difícil determinar los límites reales de la libertad de transmisión, es raro que la radio o la televisión los desafíen abiertamente y, mucho menos, que los transgredan.

[6] Weil *et al.*, *Area Handbook for Mexico*, p. 254.

Si los medios electrónicos de transmisión son menos críticos que los diarios, las revistas lo son más aún. Estas publicaciones van desde las muy conservadoras, como *Impacto*, pasando por las menos conservadoras como *Tiempo*, hasta las más liberales como *Proceso*. Algunas, como *Siempre!*, están abiertas a diferentes ideologías. No es raro que se permita a las publicaciones semanarias publicar el material que no saldría en los diarios. A guisa de ejemplo: la infracción de los derechos humanos en México ha recibido mucha más atención en revistas como *Razones* o *Nexos* que en cualquier periódico.

Hay dos tipos de publicaciones que ofrecen, seguramente, la visión más crítica del México oficial. Una de ellas, muy popular, es la revista de historietas. La mayoría de las historietas son bastante convencionales y apolíticas, pero unas cuantas han atacado profundamene las políticas del gobierno. Estas revistas, que tienen el formato típico de los "monitos", son mordazmente satíricas. De ellas, las que han alcanzado mayor fama son *Los Agachados* y *Los Supermachos*, ambas producto del genio de Eduardo del Río (Rius). Debido a su inclinación socialista liberal, Rius no ha podido escapar a los ataques, pero cuando tuvo que abandonar *Los Supermachos*, la revista tenía una circulación de 200 000 ejemplares, aproximadamente. Si bien *Los Supermachos* no fue igual a partir de que Rius la abandonara, el autor reanudó sus ataques en *Los Agachados*, revista en la que permaneció de 1968 a 1977; esta nueva historieta alcanzó una circulación máxima de unos 150 000 ejemplares.[7] Igual que *Los Supermachos*, los asuntos de *Los Agachados* se ubicaban en los pueblos del interior del país. En ellos, campesinos de aspecto sencillo y claramente acosados, formulaban preguntas, al parecer sencillas, que en realidad eran una interpretación bastante cínica de por qué eran infortunados. Uno de los blancos preferidos era el imperialismo estadunidense, aunque también se tocaban en forma irreverente temas referentes al Vaticano, la empresa privada y el gobierno mexicano.

Otro tipo de publicación especial es la académica. Su orientación crítica se fundamenta en varios factores. Uno de ellos es su limitado público; otro, sus nexos con la universidad. La *Revista Mexicana de Sociología*, publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México, y *Foro Internacional*, de El Colegio de México, son dos ejemplos.

La publicación de libros, que por regla general logran pocas ventas, también quedaría ubicada cerca del extremo de la libertad, y alejada del extremo de las restricciones. Sin duda, existe también autocensura y, en consecuencia, se presentan interesantes vacíos. En este caso, un

[7] Charles Tatum, "Rius: Comic Book Writer as Social Critic and Political Gadfly", ponencia presentada en la VI Conferencia de historiadores de México y Estados Unidos, Chicago, septiembre, 1981. Ver también Alan Riding, "Humorist Tickles Mexico While Tweaking Official Noses", en *New York Times*, 19 de agosto de 1979.

ejemplo interesante es el hecho de que si bien hay muchos libros de primer orden, escritos por mexicanos, que versan sobre la historia de México, son muchos menos los análisis penetrantes que tratan la política contemporánea. Sin embargo, un indicio de cierta libertad es que todos los libros que tratan la política mexicana, escritos por autores extranjeros, se pueden conseguir fácilmente, aunque muchos de ellos critiquen al sistema político del país. Se pueden conseguir asimismo traducciones de obras de carácter general, desde Carlos Marx hasta Milton Friedman. Además, aunque el campo de las ciencias políticas en el país ha sido relativamente débil, hay destacados historiadores mexicanos que han tratado en forma crítica temas contemporáneos. Figuras respetadas, como Daniel Cosío Villegas y Jesús Silva Herzog, han denunciado constantemente las restricciones impuestas a las libertades de los partidos, las elecciones y la prensa. Ensayistas, novelistas y poetas han tratado con perspicacia muchos temas políticos. En fecha reciente, ha habido incluso un brote de libros que contienen chismes políticos. Irma Serrano, por ejemplo, de quien se dice que mantuvo una relación íntima con el presidente Díaz Ordaz, ha escrito sobre sus experiencias personales en tono sensacionalista. Las obras serias que contienen críticas políticas han sido publicadas no sólo por importantes empresas privadas como Siglo XXI y Nueva Imagen, sino también por editoriales patrocinadas por el gobierno como el Fondo de Cultura Económica.

Sustitutos para una cobertura más libre de las noticias. Evidentemente, el espacio de la libertad varía de acuerdo con cada medio y es mayor cuanto menor es su público; de ahí se deriva la pregunta sobre el contenido de lo que se produce ante la falta de una amplia libertad. Así como la publicación de libros no puede sustituir a las noticias que deben cubrirse cotidianamente, y dado que cabe esperar muy poco de los medios electrónicos de transmisión, en esta sección la atención se centra primordialmente en los medios impresos.

Los lectores, lamentablemente, encuentran muy poca información respecto a cómo y por qué se toman las decisiones políticas. Pueden enterarse sin dificultad de que el gobierno ha aumentado los salarios, pero no de que el aumento es inferior a la tasa de inflación, ni conocerán tampoco los detalles del proceso que ha llevado a la decisión. Podrán leer la noticia de que el líder del PRI en el Congreso ha aplazado una sesión legislativa, alegando que no había quórum suficiente, y que los miembros de la oposición gritaron que la medida era "antidemocrática", pero no sabrán nunca si realmente faltaba quórum.[8] Con hon-

[8] Pensamos incluso en los mejores reportajes, como el de José Ureña, "Escándalo panista", en *Unomásuno*, 5 de diciembre de 1979.

rosas excepciones, los reportajes fundamentados en investigaciones no son parte importante de las noticias cubiertas. El hecho de que las noticias sean limitadas refleja la falta de mecanismos para que los gobernantes respondan de sus actos ante los ciudadanos. No es frecuente que el gobierno mexicano responda abiertamente a las preguntas que puedan hacerse los ciudadanos sobre por qué se ha elegido una política en lugar de otra. Después de asombrar al país con el despido de quienes eran considerados los secretarios más importantes y leales de su gabinete, el presidente López Portillo "explicó" su decisión diciendo que era "por el bien del país". Cuando se le pidió que ahondara más, sentó con toda claridad que él era líder de un sistema presidencial y no de uno parlamentario, y que, por consiguiente, no tenía que explicar su decisión. "¡Cuando menos hábleme de los rumores más recientes!", rogó con tono satírico un periodista. En la práctica, como los funcionarios rara vez hablan de las discusiones intragubernamentales sobre temas políticos, incluso los reporteros más inquietos se topan con la barrera del silencio del gobierno. Se crea así un círculo donde los periódicos mexicanos se convierten en autores y víctimas de la falta de noticias.

Llenar páginas y páginas sin mencionar la noticia más importante del día llega a ser todo un arte. Los hechos de interés "popular" o "humano" y la mayoría de acontecimientos no políticos son ampliamente cubiertos. Después de pasar de la primera sección, que contiene las noticias básicas, no hay ningún problema: se habla del mundo del espectáculo, los deportes, las modas, las noticias médicas. La clave del asunto está en qué ocurre dentro de la primera sección. Los editores encuentran muchos sustitutos para no cubrir las noticias críticas de la política mexicana. Las noticias internacionales ocupan bastante espacio. La proporción de noticias internacionales en México es elevada en comparación con las nacionales, y superior también a la de Estados Unidos; esto puede indicar que México tiene un criterio menos estrecho, cuando menos que se siente menos autosuficiente, pero también es cierto que las restricciones impuestas a los artículos que tratan los temas nacionales dejan mayor espacio para aquellos que tratan los internacionales.

Las declaraciones ocupan mucho espacio. Se trata de declaraciones pronunciadas por funcionarios del gobierno, que por regla general sólo repiten conceptos ya conocidos. El presidente López Portillo declara: "Defenderé la Revolución", y los periódicos publican una columna de primera plana. "No recomiendo un cambio" (en el periodo presidencial de seis años), declaró López Portillo; y los lectores se preguntan quién lo recomendó. Hay declaraciones que pueden ser indicios sutiles o simbólicos de ciertas políticas, esto es, del veredicto del gobierno sobre algún tema determinado. "México defenderá su independencia" podría

implicar que México ha rechazado una propuesta de Estados Unidos, pero también podría encubrir el hecho de que se ha aceptado cierta oferta. Para entender las declaraciones que hace el gobierno, en ocasiones hay que interpretar lo contrario de lo que se ha dicho. Sin embargo, las más de las veces, estas declaraciones son de poca importancia: en caso de ser aceptadas, contribuyen a legitimar al régimen; en caso de no serlo, contribuyen a llenar espacio. Entre las palabras usadas constantemente como consignas durante el sexenio de López Portillo se cuentan "Hacia la justicia por vía de la libertad"; "El único dogma de nuestra Constitución es la libertad"; "El programa de mi partido es mi programa"; "La solución somos todos"; "Amar a México es entender al mundo".

Estas palabras triviales se emplean tanto que pareciera que existe una campaña política permanente. En realidad, sí existe una campaña, que no está dirigida contra un contrincante específico, sino contra la sensación de que el gobierno no ha cumplido con su promesa revolucionaria. El triunfalismo adquiere un tono muy tenso, especialmente en los últimos años de cada sexenio. Los mexicanos pueden ver que se ha gastado cierta cantidad de dinero en ampliar las instalaciones dedicadas a la salud, por ejemplo, aunque es raro que conozcan los datos que les permitan hacer una evaluación objetiva del tema. Por ejemplo, aun en caso de que se haya ajustado esa cantidad de acuerdo con el índice de inflación, no se dice qué tanto se gastó con relación al sexenio anterior, qué diferencia hay con lo que gastaron otros países, qué efectos ha producido esa erogación. El hecho de que esa información no salga del gobierno es una cosa, pero que no la presenten los medios de comunicación es otra totalmente diferente.

En México se celebran muchos actos patrióticos que los medios cubren con amplitud. Se exaltan los héroes y se celebran fiestas. Con frecuencia se habla de la proliferación de las fiestas como factor negativo para la economía. La cobertura de los actos conmemorativos no sólo llena espacio en los medios con información irrelevante, sino que cumple también fines simbólicos. Cuando los líderes mexicanos rinden tributo a los campesinos revolucionarios de Zapata, reafirman su alianza con los campesinos contemporáneos y tratan de impedir que los disidentes se movilicen y tomen como bandera la imagen de Zapata. Algunos columnistas incisivos aprovechan la oportunidad para presentar sus dudas sobre la verdadera fidelidad del régimen a la causa de Zapata, pero la mayor parte de los periodistas da simple publicidad a la posición del gobierno.

Aparte de noticias triviales, los lectores pueden también encontrar comentarios serios que cuestionan la estructura fundamental del sistema socioeconómico y político. Los observadores incautos se asombran ante las críticas profundas y apabullantes, muchas veces de tono neo-

marxista, que se lanzan constantemente contra el *statu quo*. Naturalmente, es más frecuente encontrar esas críticas en libros y publicaciones de poca circulación, pero también aparecen en algunos periódicos. ¿Por qué un sistema tan sensible a la crítica tolera a veces las críticas más duras? La aparente paradoja se puede resolver fácilmente. Hay críticas políticamente peligrosas, y otras que no lo son.

Podría ser útil en este punto pensar la diferencia entre "régimen" y "estado".[9] El estado representaría el amplio "pacto de dominio" de las clases gobernantes, los lineamientos generales dentro de los cuales se garantizan ciertos privilegios. El régimen representaría la configuración política y gubernamental específica por medio de la cual dicho pacto se hace realidad. En América Latina hay muchas menos diferencias entre los estados (con un nivel de desarrollo parecido) que entre los regímenes. A no ser que haya una revolución, el estado mexicano no cambiará básicamente. Los columnistas pueden hablar de los fracasos del "estado capitalista dependiente" en México y del poder de la alta burguesía y los intereses extranjeros. Los funcionarios gubernamentales, lejos de aplastar esas críticas amplias y radicales, llegan a presentarse hábilmente como disidentes acerca de algunas características de dicho estado. La retórica oficial denuncia a la alta burguesía y a los intereses extranjeros, mientras los favorece políticamente. Los funcionarios prometen solemnemente luchar contra la pobreza y la desigualdad, al mismo tiempo que, prudentemente, achacan estos males, en gran parte, a la naturaleza inmutable del estado. Desafortunadamente, poco se puede hacer para cambiar al estado. En consecuencia, los comentarios sensacionalistas y generales son mucho más aceptables que los relacionados con problemas específicos. Los columnistas pueden escribir acaloradamente sobre lo que quieran, sobre la dependencia, sobre el capitalismo y sobre el imperialismo, pero si se declararan partidarios de políticas fiscales o salariales contrarias a las del gobierno, la libertad de prensa se pondría a prueba. Incluso es posible que se alienten las críticas "profundas" evitando aquellas que se dirigirían contra problemas políticos específicos. Así pues, la libertad de los medios de comunicación, igual que las otras libertades analizadas antes, bien podría menospreciarse por ser una libertad burguesa, una libertad de expresión que no ataca directamente (y mucho menos cambia) políticas concretas.

En resumen, los mexicanos pueden estar al día en cuanto a la información proporcionada por los medios de comunicación y, no obstan-

[9] Se trata de una diferencia estudiada por Fernando Henrique Cardoso, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", en *The New Authoritarianism in Latin America*, David Collier (comp.), Princeton: Princeton University Press, 1979, pp. 33-60.

te, tener un conocimiento limitado de la forma en que se dictan las políticas, de cuáles son los pros y los contras, de quién es partidario de un lado u otro y de cuáles son los resultados. En cambio, las noticias son cubiertas ("cubiertas" en su connotación de ocultadas a la vez que presentadas) con omisiones, máscaras, espejos y metáforas. En los países que tienen medios informativos independientes, uno puede asociar los diversos titulares de los diferentes periódicos con la libre expresión de puntos de vista; pero en México, el hecho de que un periódico contenga unos artículos y otro contenga otros, puede ser resultado de la falta de noticias relevantes en ambos.

Casos de disidencia de órganos informativos

A pesar de todos los factores que limitan el reportaje de noticias relevantes, a veces críticas, ha habido algunas excepciones; nos centraremos en la principal: el caso de *Excélsior*.

Kenneth Johnson ha explicado cómo *¿Por Qué?*, semanario izquierdista, funcionó desde sus inicios, en 1968, hasta su cierre, impuesto en 1974.[10] *¿Por Qué?* atacaba fuertemente al *statu quo*; incluso había llegado a respaldar las actividades de las guerrillas. Se dice que la presión ejercida por el gobierno contra ella se centró en el suministro y los precios de los productos de PIPSA, en la imposición a los posibles anunciantes para que no hicieran negocios con *¿Por Qué?* y el encarcelamiento sin juicio de la figura más destacada de la publicación (un hombre implicado en las acciones guerrilleras). Sin embargo, en 1972, *¿Por Qué?* tenía una circulación de 100 000 ejemplares. Llama la atención tanto la fuerza de las presiones ejercidas contra la revista, como, por el contrario, el hecho de que una publicación tan radical como *¿Por Qué?* durara tanto tiempo.

Otro ejemplo, ocurrido en otro sexenio, es la suerte corrida por *El ABC* de Tijuana. El periódico empezó en enero de 1977 y atrajo a los disidentes de otros periódicos que no tenían dónde publicar sus artículos[11] y se convirtió rápidamente en portavoz de la izquierda contraria al *statu quo*. Los críticos acusaban a *El ABC*, igual que a *¿Por Qué?* de ser muy amarillista. Pero ese periódico, igual que *¿Por Qué?*, era una

[10] Kenneth F. Johnson, *Mexican Democracy: A Critical View*, Nueva York: Praeger Publishers, 1978, pp. 156-171. Un estudio sobre la libertad de prensa calificó a México en cuarto lugar (en 1970 y 1975) entre 20 repúblicas latinoamericanas. Kim Quaile Hill y Patricia A. Hurley, "Freedom of the Press in Latin America: A Thirty-Year Survey", en *Latin American Research Review*, **15** (2) 212-218 (1980).

[11] Nuestro relato de los episodios de *El ABC* se funda principalmente en Carlos Monsiváis, "*El ABC* de Tijuana", en *Proceso*, **164** (24 de diciembre de 1979).

voz política independiente. No fue su mediocridad lo que hizo de *El ABC* un caso raro sino el hecho de que ejerciera un periodismo independiente. Con la notable excepción de unos cuantos periódicos, la prensa del interior del país no trata extensa ni críticamente temas como el de la represión violenta de los campesinos. Luego entonces, no es raro que el gobierno de Baja California haya reprimido a *El ABC*.

Era muy importante enmarcar el problema. No se podía tolerar la imagen de un periódico izquierdista independiente que luchaba contra un gobierno estatal, no izquierdista, proestadunidense, sobre todo en relación con temas centrales como el de la libertad de prensa. Por tanto, el gobierno alentó una huelga de los trabajadores de *El ABC* y, con ese pretexto, ayudó a eliminar de la escena al director del periódico. A través del "ala izquierda oficial" el gobierno indujo a los sindicatos campesinos y obreros afiliados al PRI para que se unieran a la causa de los trabajadores en contra de la dirección de *El ABC*. Aunque el gobierno calificó el problema como de tipo laboral, sembró dudas al añadir que los periódicos debían limitarse a ofrecer información y no a juzgarla. El gobierno obtuvo gran apoyo de los medios de comunicación a lo largo de toda la crisis. A fin de cuentas, el gobierno buscó una imagen conciliatoria y ofreció al director de *El ABC* iniciar un periódico nuevo, totalmente transformado. *El ABC* que se podía adquirir en los puestos de periódicos unos cuantos años después de la confrontación, era una publicación totalmente diferente de su fogosa antecesora y su circulación diaria se había reducido a sólo 10% de su tiraje anterior, de entre 35 000 y 50 000 ejemplares.

Lo ocurrido en *El ABC* hace resaltar otra variable importante en el delicado equilibrio entre la libertad y la represión: el federalismo. En el capítulo 3 dijimos que la autoridad última está en el gobierno federal, que puede imponer su voluntad sobre cualquier gobierno estatal. Sin embargo, esto no ocurre siempre. Esa autoridad no se puede invocar con demasiada frecuencia, para no correr el riesgo de que se diluya. El presidente sólo se compromete en muy contados asuntos y deja que los gobernadores y otros funcionarios carguen con la responsabilidad (y el resentimiento) de la represión gubernamental. La libertad de prensa y las demás libertades varían de acuerdo con la situación política de los diferentes estados.

Volviendo al panorama nacional, no ha habido, en años recientes, ningún episodio que llamara más la atención sobre el problema de la libertad de los medios de comunicación en México que el caso de *Excélsior*, en 1976.[12] Su importancia se deriva de varios factores. *Excélsior*

[12] Es difícil conocer bien los detalles de un caso tan delicado que implica desacuerdos y bastantes maniobras y secretos, pero nuestras fuentes básicas son válidas y están respaldadas por múltiples conversaciones con las partes interesadas. Las fuentes princi-

ejercía más que ningún otro periódico importante del país el derecho de disentir. De inclinación progresista desde 1968, criticaba las políticas interna y externa de México y pedía constantemente mayores libertades políticas, mejor distribución de la riqueza nacional, mayor participación de los trabajadores en la toma de decisiones económicas y ataques más serios contra la corrupción. Vendía también espacio para los anuncios de los disidentes. Lógicamente, eso molestó a muchos empresarios, que fueron retirando su publicidad del periódico. Sin embargo, en un principio, el gobierno de Echeverría apoyó su retórica sobre la libertad de prensa con medidas concretas de apoyo a *Excélsior* e incluso cubrió parte de la publicidad retirada por otros.

Excélsior no sólo ofrecía un brillante ejemplo de la libertad de prensa, sino también de buena calidad. Entre sus colaboradores se contaban intelectuales ampliamente conocidos como Daniel Cosío Villegas, Gastón García Cantú, Ricardo Garibay, Pablo Latapí, Vicente Leñero y Rodolfo Stavenhagen. Tenía fama de evitar prácticas corruptas y de no vender titulares. De hecho, *Excélsior* había alcanzado gran reconocimiento nacional e internacional. Sus informes fueron empleados como evidencia en sesiones sobre América Latina sostenidas por el Congreso de Estados Unidos y estaba vinculado con muchos de los mejores periódicos del mundo. El *Times* de Londres llamó a *Excélsior* el periódico con más influencia de toda América Latina. Un importante observador estadunidense llegó a llamar a *Excélsior*, en forma un tanto exagerada, "seguramente el último bastión de la libertad intelectual y de prensa en México".[13] Por consiguiente, resulta especialmente importante analizar con detalle los aspectos que ilustra el caso de *Excélsior*.

Primera cuestión: ¿por qué reprimió el gobieno a *Excélsior*? No hay una respuesta única y definitiva, pero el factor principal probablemente fue su grado de discrepancia con el régimen. No sólo por la frecuencia de las críticas sino por el tipo y el tenor de éstas, *Excélsior* fue más

---

pales son Armando Vargas, "Coup at Excélsior", en *Columbia Journalism Review*, **15** (3) 45-48 (1967); Vicente Leñero, *Los periodistas*, México: Editorial Joaquín Mortiz, 1978; Alan Riding, "Mexico: Reinstating Editor Ousted by Former Regime", en *New York Times*, 14 de mayo de 1977; otros artículos de Riding en el *Times*, así como nuestra correspondencia con Riding, invierno de 1980; "Mexico: The Right to Edit a Paper", en *Latin American Political Report*, **10** (29) 2229-2231 (1976). Nuestro análisis se centra en la confrontación entre el régimen y *Excélsior*. Sin embargo, como dijimos, también hubo una confrontación entre el sector privado y *Excélsior*, iniciada incluso antes de que el régimen atacara a *Excélsior*. El papel que desempeñaron las filiales estadunidenses que operan en México fue especialmente destacado. Para este aspecto del caso de *Excélsior*, ver Ángela M. Delli Sante, "The Private Sector, Business Organizations and International Influence: A Case Study of Mexico", en *Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations*, Richard R. Fagen (comp.), Stanford: Stanford University Press, 1979, pp. 370-377.

[13] Johnson, *Mexican Democracy*, p. 54.

allá que otros periódicos. Lo anterior se refiere a los editoriales y a muchos de los artículos de los colaboradores, algunos de los cuales se aproximaron a una crítica directa al presidente, en una grave violación a las reglas sobreentendidas de la discrepancia política en México.

Con mucha frecuencia, las críticas de *Excélsior* tocaron otro nervio sensible del sistema. Expresaron dudas sobre el régimen mismo. El caso de *Excélsior* tiene este factor en común con los de *¿Por Qué?* y *El ABC*, y nos da otra pista para conocer qué tan variable es la tolerancia del régimen para aceptar discrepancias. El régimen es especialmente sensible a las críticas de la izquierda, porque amenazan el mito de su legitimidad revolucionaria, de su compromiso para lograr la igualdad política y económica. De hecho, las críticas de la derecha en ocasiones promueven ese mito y, por consiguiente, a veces hasta agradan al régimen. ¿Qué mejor forma de parecer progresista que ser acusado de apoyar a los campesinos, a los trabajadores o a Cuba? Asimismo, en la medida en que es la derecha, y no la izquierda, la que está realmente representada en el sistema, sus críticas no implican el desarrollo de una alternativa independiente del sistema. Incluso los gobiernos que más han tolerado a la izquierda han sido a veces muy sensibles a sus críticas.[14]

Existen otros motivos para explicar la medida tomada en contra de *Excélsior*. Un rumor que circuló ampliamente fue que Echeverría pretendía conservar su influencia después de terminado su mandato sexenal y que esperaba encontrar un instrumento sólido para ese propósito en una prensa leal. Se dijo además que Echeverría tenía intereses económicos en una organización editorial en expansión que era competidora de *Excélsior*; no obstante, hay quienes sostienen que los motivos económicos fueron secundarios puesto que, sin duda, Echeverría entendía demasiado bien la historia política mexicana como para suponer que podría conservar el poder una vez terminado su mandato. La suposición más probable continúa siendo que el gobierno tomó medidas contra *Excélsior*, principalmente, por la poco usual independencia de dicho periódico.

Segunda cuestión: ¿cómo actuó el gobierno? En este caso tampoco hay una respuesta definitiva, aunque haya explicaciones aparentemente plausibles. No hubo ninguna represión abierta ni una declaración de que el gobierno estuviera descontento con la línea de *Excélsior*. Una

[14] López Portillo, muy preocupado por las críticas contra su posición conservadora, reaccionó airadamente cuando algunos periodistas aprovecharon el momento de la mitad de su gobierno, en 1979, para presentar su evaluación sobre los logros de su sexenio. Aunque casi todos le dieron calificaciones altas en muchos asuntos, hubo quienes insinuaron claramente que su gobierno era derechista. "Injusto: no voy a la derecha" —decían los titulares con la negativa del presidente. "Es una ofensa para mi conciencia y compromiso con la revolución mexicana, decir que protejo a los empresarios y, por consiguiente, que me inclino hacia la derecha".

medida tan directa, además de rara, hubiera socavado la imagen progresista del gobierno. Los métodos tenían que ser mucho más sutiles e insidiosos. El periódico más progresista de México sería acusado de ser excesivamente conservador.

Se proyectó la imagen de un *Excélsior* enemigo de los campesinos y los habitantes de barrios pobres. El 10 de junio de 1976, cientos de mexicanos desposeídos invadieron terrenos propiedad de *Excélsior* en las afueras de la ciudad de México. *Excélsior* había adquirido esos terrenos en 1959, para asegurar la solidez económica que le permitiría conservar su independencia política. En 1976, *Excélsior* buscaba obtener ingresos mediante la construcción de un conjunto habitacional para la clase media en esos terrenos. El régimen mexicano, por otra parte, no ha sobresalido por tomar partido con los campesinos contra la clase media. El procedimiento normal hubiera sido expulsar a los campesinos o buscarles acomodo en otra parte. Sin embargo, se organizó un movimiento encabezado por un candidato del PRI, del sector agrícola del partido, lo que indica el claro respaldo oficial que tuvo el asunto. El gobierno ayudó a traer más campesinos (en autobuses, camiones y autos), les dio alojamiento y rechazó claramente los esfuerzos jurídicos de *Excélsior* para desalojarlos. En poco tiempo las construcciones sumaron más de mil. *Excélsior* había tenido la esperanza de que la invasión inicial fuera producto de la maniobra de un gobernador, o una señal para que se moderaran las críticas, o que, en última instancia, Echeverría diera marcha atrás ante la valiente resistencia de *Excélsior*. Después de todo, el presidente se había llevado bien con el director del periódico, Julio Scherer García. Es más, el presidente había establecido un loable precedente al permitir discrepancias y muchos pensaron que seguiría fomentándolo para poder lograr alguno de sus más acariciados sueños: el premio Nobel de la Paz y la Secretaría General de las Naciones Unidas. Sin embargo, Echeverría se unió públicamente con el secretario de la Reforma Agraria en la presión a *Excélsior* para que llegara a un compromiso con los invasores. La participación de la Secretaría de la Reforma Agraria encontró el tono sutil de la contienda, puesto que planteó el problema en términos de cumplimiento de la reforma agraria y no como un problema referente a los derechos de propiedad y libertad de prensa.

Al mismo tiempo, el gobierno orquestó una gran campaña en los medios de comunicación. Retiró su publicidad de *Excélsior* y aumentó el apoyo financiero otorgado a los periódicos de la competencia, con publicidad comprada que atacaba a *Excélsior*. Esos ataques no se limitaron a la prensa escrita. El asalto más fuerte de los medios de comunicación se dio en una campaña de televisión contra la "falta de patriotismo" de *Excélsior*. El noticiario "24 Horas" lanzaba ataques todas las noches. *Excélsior* trató valerosamente de defenderse y habló de la

campaña en su contra. Sus colaboradores llegaron a publicar una declaración donde hablaban de la necesidad de una prensa libre, especialmente en una sociedad donde no había libertad en muchas otras instituciones. Sin embargo, antes de ese momento, el periódico había tratado de mezclar independencia con discreción. Aunque a disgusto, el director Julio Scherer comprometió sus principios y acudió a la celebración anual del Día de la Libertad de Prensa con colegas que sabía enemigos hipócritas y con el propio Echeverría. El día estuvo lleno de irónicas declaraciones sobre el respeto a la libertad de prensa.

Además de esas ofensivas, el gobierno se inmiscuyó también en la organización laboral de *Excélsior*, en otro procedimiento que nos recuerda el caso de *El ABC*. *Excélsior* era una cooperativa, propiedad de los trabajadores; Scherer no era el dueño del periódico, sino un empleado del mismo. Aunque, en términos generales, era admirado tanto por el personal editorial como por los colaboradores regulares, no tenía muy buenas relaciones con los trabajadores de base. Se piensa que el gobierno explotó esa grieta para financiar a una minoría disidente.

El 8 de julio de 1976, temprano por la mañana, se asestó el golpe que terminaría con la campaña de seis meses contra *Excélsior*. Scherer y sus seguidores fueron sacados a la fuerza; las máquinas impresoras fueron tomadas por la minoría del periódico (que aludieron a la ineficacia con que Scherer había manejado el asunto de las invasiones). El gobierno insistió en que la propia asamblea de la cooperativa había cambiado legítimamente de administración. De cualquier manera, al día siguiente, salió a la calle un periódico convencional. Sus nuevos directores se felicitaban por haber colocado a *Excélsior* nuevamente dentro de la corriente normal de los medios de comunicación en México. Como le ocurrió a *El ABC*, el periódico conservó su nombre, pero perdió su personalidad. Casi todos los colaboradores renunciaron.[15]

El significado del episodio de *Excélsior* se debe juzgar no sólo a la luz de las circunstancias que llevaron a su ocaso, sino también a la de los hechos que siguieron. Mientras la prensa internacional (*Le Monde*, *New York Times*, *Washington Post* y otros) se indignaba, la prensa mexicana, como era de suponer, sólo trató con timidez el tema del golpe y le dedicó poco espacio. Entre las revistas hubo unas cuantas excepciones notables, como el caso de *Siempre!* Algunos intelectuales manifestaron su disgusto. Octavio Paz escribió sobre el triunfo del "gris", el "color de la pasividad y el conformismo".[16] También hubo una fuerte reacción en algunos sectores de la comunidad universitaria. Por otra parte, el escritor Carlos Fuentes defendió parcialmente a Eche-

[15] *Excélsior* continuó con algunos colaboradores buenos y, después de unos cuantos años, algunos relativamente independientes.

[16] Citado en Leñero, *Los periodistas*, p. 232.

verría. El propio Echeverría, como era de suponer, denunció con amargura que la opinión que prevalecía en el extranjero era "antimexicana". Sin embargo, lo impredecible, cuando menos para quienes veían en la represión a *Excélsior* la evidencia clara de que la libertad de prensa en México era imposible, fue el movimiento que se dio, casi de inmediato, para volver a formar un canal independiente que incluyera al viejo equipo de *Excélsior*. Para disgusto de Echeverría, el episodio de *Excélsior* no había terminado.

Los que fueron leales a Scherer establecieron una revista semanal llamada *Proceso*, que Echeverría no podía reprimir sin un buen pretexto. Es más, el mandato presidencial estaba a un mes de terminar, por lo que sus amenazas sólo sería respaldadas por un poder que disminuía cada día más. Un ministro de gobierno advirtió que, dada la crisis política y económica de México, un periódico independiente nuevo podría considerarse antipatriótico. El propio Echeverría pidió a Scherer que no aceptara invitaciones para discutir el caso de *Excélsior* en Estados Unidos, ya que a ese país no le interesaba realmente la libertad de prensa, sino que sólo pretendía atacar al gobierno antiimperialista mexicano. PIPSA dificultó el acceso al papel y *Proceso* hubo de comprarlo en el mercado negro a elevados precios. Empero, el valor y la libertad triunfaron con la aparición de *Proceso* el 6 de noviembre.

El presidente saliente siguió amenazando a *Proceso*, pero López Portillo, el presidente entrante, era ya la figura central con quien tratar el asunto. Como candidato del PRI, López Portillo había desempeñado su papel correspondiente de persona leal al régimen aceptando que lo ocurrido en *Excélsior* era sólo una crisis interna. Sin embargo, también escuchó a Scherer con simpatía y prometió que a partir del 1 de diciembre, fecha en que asumiría la presidencia, habría total libertad de prensa. Siendo presidente, permitió que *Proceso* floreciera libre y críticamente (aunque la revista ha perdido actualmente, con mucho, su calidad original). Y, aunque los viejos líderes de *Excélsior* estaban contentos con el buen éxito logrado en *Proceso*, se dieron cuenta que sólo habían logrado andar la mitad del camino. Los semanarios no tienen el mismo impacto que los diarios. Se preguntaban cómo reaccionaría el gobierno ante un nuevo diario independiente. Es más, como no había posibilidad de obtener financiamiento del sector privado, el grupo se vio obligado a recurrir al financiamiento del gobierno, a pesar del riesgo evidente en que esa dependencia los colocaba frente a las restricciones impuestas a la libertad de prensa.

Al parecer, la respuesta de López Portillo fue más allá de lo que pudo imaginar el grupo de Scherer. El presidente preguntó para qué establecer un periódico nuevo, en lugar de regresar simplemente a *Excélsior*. Entre los posibles motivos del presidente estaban abochornar

y debilitar a Echeverría, demorar la creación de un diario realmente nuevo y financieramente dependiente, y, también, sostener la libertad de prensa. Con una mezcla de esperanza y confusiones, el grupo de Scherer aceptó la oferta del presidente para volver a *Excélsior*. Sus esperanzas se vieron aparentemente confirmadas cuando la prensa mexicana, en una manifestación no muy clara de un nuevo clima de tolerancia, cubrió la recepción de un destacado premio de periodismo concedido a Scherer en la ciudad de Nueva York. Pero, a esas alturas, la saga de *Excélsior* dio un giro repentino e insospechado. El *New York Times* filtró la noticia del posible regreso de Scherer a *Excélsior*. Muchos mexicanos pensaron que había cierta participación yanqui en el asunto y el sucesor de Scherer en *Excélsior* dio su toque final, con la reproducción del artículo del *New York Times* en la primera página. Los planes de Scherer para regresar a *Excélsior* se desmoronaron poco después.[17]

Cuando se valoran las ramificaciones que el caso de *Excélsior* tuvo en la libertad de prensa del país, el aspecto negativo está del todo claro. Un diario de gran calidad, singularmente independiente, había sido atacado y transformado. Por otra parte, un periódico de primera línea había ejercido una considerable libertad durante varios años, antes de la represión. El caso de *Excélsior* ilustra pues los límites que hay para discutir el problema de la libertad de prensa, pero también las oportunidades para hacerlo. Esto es, desmitifica la excesiva retórica sobre la libertad de prensa, pero también indica que dicha libertad supera, con mucho, a aquella que existe en algunos otros países de América Latina. El destino de los periódicos independientes de México, después del golpe asestado a *Excélsior*, también ilustra las ambivalencias existentes. Hasta 1982, *Proceso* trabajó siguiendo la tradición de *Excélsior*, sin intervención gubernamental importante. Después, molesto por las críticas que recibía en medio de la crisis económica y por su imagen política empañada, López Portillo suspendió la publicidad gubernamental que producía ingresos a *Proceso* y otra publicación, *Unomásuno*, declarando que el gobierno podía permitir el fenómeno de disentir pero no tenía que subsidiarlo. Sin embargo, el gobierno de López Portillo evitó tomar medidas represivas de la envergadura de las ejercidas contra *Excélsior* en 1976. Es más, permitió la existencia de *Unomásuno*, un periódico que incluía entre sus colaboradores a muchas de las figuras sobresalientes de *Excélsior* que se había convertido en el heredero de la tradición de aquél. El caso de *Excélsior* nos recuerda que la represión puede ser parte central de la lógica del régimen, pero no demuestra que dicha represión sea inevitable o constante. Ilustra asimismo la habilidad con

[17] Aunque Scherer se enojó con el articulista del *Times*, Alan Riding sostuvo que Scherer había dado el visto bueno al artículo.

que el régimen actúa, a veces insidiosamente, para alcanzar ciertos fines que no ha definido públicamente.

La igualdad política

Es raro que un sistema político funcione con el mismo grado de libertad y efectividad para todos los ciudadanos. Sin embargo, en ese sentido, México resulta un caso especial en la medida en que la desigualdad es una característica de su sistema político. Podemos distinguir con claridad, aun considerando ciertas excepciones, entre un sistema británico libre y uno soviético no libre; en México, los contrastes entre los derechos políticos de diversos grupos no son la excepción sino la esencia misma del sistema. El sistema mexicano es, en realidad, cuando menos dos sistemas. Algunos sistemas políticos latinoamericanos conceden mayor libertad a sus ciudadanos y la mayoría otorga menos; pero son pocos los que permiten tanta libertad a una reducida minoría a la vez que conceden tan poca libertad a la mayoría.

Cabe aquí una analogía con el sistema económico de México. Muchos países son más ricos, muchos otros más pobres, pero son pocos los que distribuyen la riqueza en forma tan desigual como México. Los extremos de la riqueza y la pobreza generalmente coexisten en los países donde sólo unos cuantos disfrutan de la riqueza mientras amplios sectores de la población sufren la indigencia. Si bien en México existen ambos extremos, también hay una importante clase media y una clase media baja (que incluye a muchos trabajadores); quizá se encuentre en esa situación cerca de una cuarta parte de la población (ver capítulo 5).

Lo que a nosotros nos interesa aquí es la desigualdad en el ejercicio del poder político. Una definición válida de poder es la capacidad para inducir a otros a que hagan lo que no harían por sí mismos, o la capacidad de algunos para evitar que otros hagan ciertas cosas, para impedir que se tomen decisiones lesivas para sus intereses. El poder y la libertad no siempre van juntos; uno puede tener libertad para expresarse y, sin embargo, tener poco poder. Empero, en la práctica, hay una fuerte relación entre ambos, por lo que esta sección sobre el poder está relacionada con la sección anterior sobre la libertad política. La explicación común de esta correlación es que la libertad fortalece el poder de los grupos que tienen la oportunidad de pedir y de actuar para conseguir sus objetivos. Aceptado esto, es cierto también que el poder genera su propia libertad, que poder implica ciertos medios (influencia, financiamiento, experiencia) para actuar (libertades positivas) y la capacidad para oponerse a los actos de otros (libertades defensivas).

El sector menos poderoso

Si empezamos por dividir el sistema político mexicano en dos partes, una más poderosa que la otra, la mayoría de los mexicanos queda en la parte menos poderosa. Los bloques más grandes dentro de este último subsistema son los obreros (con excepciones) y los campesinos. También quedan incluidos en él los desempleados, los subempleados, los invasores de tierras, los marginados y los indígenas (algunos miembros de estos grupos pueden ser también trabajadores o campesinos). Así pues, en la comparación de los grupos menos poderosos y los más poderosos, partimos de nuestro análisis del capítulo 3. En el mismo nos referimos a los trabajadores y a los campesinos como actores políticos que, por regla general, han gozado de poca libertad o efectividad para presentar sus demandas frente al estado. Estos grupos han tenido que aceptar los resultados como producto del sistema corporativo al que pertenecen, conscientes de que la oposición organizada entraña el gran riesgo de una represión abierta.

Una de las grandes paradojas de la política obrera y campesina de México es que ha incorporado a tales grupos al sistema sin que gocen de poder real. De hecho, son pocos los países latinoamericanos que sostienen, con igual firmeza, la necesidad y los beneficios de dicha incorporación. La revolución mexicana introdujo a muchos trabajadores y campesinos a un sistema político que ya no podía mantenerlos ignorados, excluidos o reprimidos. El PRI se convirtió en el vehículo central para esa incorporación, que ha hecho de él, no obstante el papel limitado que concede a esa mayoría en la elaboración de sus políticas, el partido político quizá más importante en América Latina. Son pocos los sistemas, cuando menos en el mundo occidental que incorporan a tantos grupos y al mismo tiempo les conceden tan poca libertad de acción y tan pocas reivindicaciones materiales.

Cabe aclarar dos puntos. El primero, del cual hemos hablado ya, es que un sector considerable de los trabajadores organizados ha podido negociar de manera eficaz con el estado, que ha cosechado beneficios materiales y que, por consiguiente, se ha salido, cuando menos parcialmente, de la categoría de los "menos poderosos". El otro punto es que los menos poderosos no son necesariamente impotentes. De hecho, algunas políticas agrarias han respetado el poder político del campesinado. El régimen ha considerado que los minifundios y los ejidos son en muchos casos menos productivos que las grandes granjas comerciales; sin embargo, no ha estado dispuesto a asumir los costos políticos que implicaría repudiar el principio de que cada campesino tiene derecho a un poco de tierra. A final de cuentas, López Portillo abandonó en parte la retórica revolucionaria, disminuyó el ritmo de la repartición de las tierras y dio mayor importancia a la producción fun-

dada en la racionalidad económica que a la distribución fundada en la necesidad de otorgar concesiones políticas. Sin embargo, tampoco las políticas conservadoras de López Portillo llevaron al ocaso el poder de los campesinos.

Hay constantes ejemplos de iniciativas de organización de los campesinos. En comparación con los trabajadores urbanos, los campesinos protestan con más frecuencia y con más fuerza fuera de las instituciones oficiales, por lo que se les reprime también con más frecuencia. En ocasiones, esa represión se suaviza con algunas concesiones; en otros casos, concesiones tácitas evitan llegar al punto de ejercer la represión. Los campesinos que "invaden" y ocupan tierras, con frecuencia desafiando la legalidad en nombre de la justicia revolucionaria, pueden ser desalojados de manera inmisericorde, o incluso masacrados, pero, si corren con suerte, quizás se les permita quedarse. Es más, se ha sabido de casos en que el gobierno ha ofrecido dinero y herramientas a los "paracaidistas" y ha aplacado a los propietarios con el pago de una compensación por las tierras perdidas. Los paracaidistas urbanos cifran con frecuencia sus esperanzas en que se encuentre una solución con beneficio para todos. Algunos movimientos de paracaidistas incluso esgrimen ideas radicales. Hay, por ejemplo, comunas marxistas, como la que lleva el nombre de Tierra y Libertad (el lema zapatista), que prácticamente se autogobierna.

Por otra parte, el carácter ilegal del paracaidismo da al gobierno un arma cómoda, que esgrime muchas veces contra las organizaciones disidentes. Así, en marzo de 1981, la policía de la ciudad de México acordonó repentinamente el Campamento 2 de Octubre, establecido en 1975 y llamado así en memoria de los estudiantes disidentes masacrados el 2 de octubre de 1968. Un líder izquierdista dijo entonces que "el gobierno no actuó contra ellos porque fueran paracaidistas. Hay paracaidistas por toda la ciudad. Actuó porque no puede tolerar una organización independiente que no sigue las reglas políticas del sistema".[18] Sin embargo, también es cierto que el gobierno había tolerado el campamento desde 1975 hasta 1981, con una tolerancia hecha de una mezcla de hostigamiento y colaboración.

Si casi todos los grupos gozaran sólo del poder y la libertad de los grupos menos privilegiados, el sistema político mexicano podría ser etiquetado, con justicia, de autoritario. Lógicamente, habría excepciones. Pero el poder residiría en un régimen relativamente autónomo de los débiles grupos que conformarían la sociedad. El pluralismo, la dispersión del poder entre los diversos actores políticos, no sería la definición apropiada de un sistema de esta naturaleza.

[18] Nos fundamos en la cita y los detalles de Alan Riding, "Mexico, Crushing a Maverick", en *New York Times*, 19 de marzo de 1981.

El sector más poderoso

Las reglas para la clase media y los grupos empresariales (incluidos grupos industriales, comerciales, agrícolas, de seguros, fabriles y exportadores e importadores) son diferentes. Estos grupos tienen mucho más poder político independiente y mucha mayor libertad para trazar sus propias políticas, aun cuando contradicen las políticas del régimen.

Incluso dentro del mismo aparato estatal, los empleados de la clase media han formado "enclaves burocráticos que son relativamente diferentes de la autoridad presidencial e independientes de la misma".[19] Naturalmente, puesto que la burocracia forma parte del gobierno y el presidente goza de facultades sólidas para elaborar políticas y nombrar a los funcionarios, la independencia burocrática tiene limitaciones importantes. No obstante, hay algunos factores que alientan una relativa independencia: la magnitud y la complejidad de la organización burocrática, la preeminencia de las lealtades personales sobre las que corresponden al sistema (que se estudiarán más adelante en este mismo capítulo) y el papel creciente de los tecnócratas, que no están dispuestos a subordinar sus conocimientos a los designios de los políticos.

Un ejemplo del logro de un grado de mayor autonomía estructural del estado es la universidad. Este caso nos permite analizar hasta dónde son posibles la libertad y el poder autónomo en una institución de la clase media. De hecho, no hay en México institución más identificada con la clase media que la universidad pública.[20] Sin embargo, hay muchos motivos para que esa libertad y esa autonomía sean muy limitadas. La disensión, generalmente de la izquierda, es endémica en la universidad, y encuentra allí una importante base organizativa potencial. El gobierno invierte considerables recursos en la universidad, que es un importante centro de ideas y un agente socializador para la mayoría de los líderes en gestación del país. Son varios los regímenes autoritarios en otros puntos de América Latina que mantienen un gran control represivo sobre la política universitaria. El gobierno mexicano no tolera la oposición política organizada que va más allá de los terrenos universitarios y que presenta un desafío para el régimen. El incidente más notorio de esa intolerancia se dio en 1968, cuando perdieron la vi-

[19] Rose J. Spalding, "State Power and Its Limits: Corporatism in Mexico", en *Comparative Political Studies*, **14** (2) 149-151 (1981). Para más información sobre los burócratas ver las obras de Merilee Grindle y Roderic Camp. Por ejemplo, Grindle, "Power, Expertise and the 'Técnico': Suggestions from a Mexican Case Study", en *Journal of Politics*, **39** (2) 399-426 (1977); y Camp, "The Middle Level Technocrat in Mexico", en *Journal of Developing Areas*, **6** (4) 571-582 (julio de 1972).

[20] El resumen del poder de la universidad, los estudiantes y la clase media procede de Daniel Levy, *University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System*, New York: Praeger Publisher, 1980, pp. 16-17, 43-63, 138-154.

da alrededor de 300 estudiantes que protestaban en la calle. Ese incidente sirve para recordar que la clase media no está exenta de la represión brutal.

Empero, las relaciones entre el gobierno mexicano y la universidad son típicas de un modelo pluralista o de reconciliación, más que de un modelo autoritario. La clase media, en comparación con las clases desposeídas, tiene por regla general un ámbito más amplio para expresar su descontento y cuando traspasa ciertos límites se le castiga con menos dureza. Como escribiera Lorenzo Meyer: "Cuando la oposición procede de grupos como los estudiantes, los intelectuales y la clase media en general, la respuesta es mucho menos violenta y represiva".[21] En el caso de asuntos políticos actuales, el régimen, generalmente, no impone su voluntad en la universidad. Hay bastante autonomía en los asuntos académicos y en los planes de estudios. Es menos comprobable que los líderes universitarios, igual que los empresariales, sean designados por el gobierno, como lo son los líderes obreros o campesinos. La propia universidad decide, básicamente, cómo distribuir los enormes subsidios que recibe del gobierno y el monto de esos subsidios está determinado no tanto por el hecho de que la universidad cumpla con los lineamientos del gobierno sino por la magnitud del cuerpo estudiantil, que no es controlado por el gobierno, y por la capacidad de la universidad para impedir los intentos gubernamentales de imponer colegiaturas más altas. El tema de las colegiaturas dramatiza el contraste entre el poder político del México privilegiado y el que carece de privilegios. Los estudiantes de las clases media y media alta reciben educación superior pública gratuita, aunque, lamentablemente, el gobierno otorga escasos recursos para las escuelas primarias y secundarias, especialmente las de zonas rurales.

El fenómeno de la relativa autonomía de los grupos empresariales de la clase media y alta ha sido más estudiado que la autonomía de cualquier otro grupo. Puesto que las políticas económicas del régimen han sido básicamente favorables para las empresas, es difícil con frecuencia evaluar el poder de éstas para oponerse al régimen. El conflicto que tuvieron con el gobierno de Echeverría (ver capítulo 3) ofrece un ejemplo vívido del poder de las empresas. Lógicamente los empresarios tienen, en ocasiones, la facultad de vetar la política gubernamental en los países donde domina la economía de mercado.[22] Los empresarios mexicanos parecen tener mucho poder si se les compara con la re-

[21] Lorenzo Meyer, "Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico", en *Authoritarianism in Mexico*, José Luis Reyna y Richard Weiner (comps.), Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977, p. 8.

[22] Ver, por ejemplo, Charles E. Lindblom, *Politics and Markets*, Nueva York: Basic Books, 1977, pp. 170-188. Particularmente, ver sobre México a Robert Shafer, *Mexican Business Organizations*, Syracuse University Press, 1973.

lativa falta de poder y autonomía de la mayoría de los otros grupos de la sociedad. Naturalmente, así como los grupos menos poderosos no son impotentes, tampoco los más poderosos son omnipotentes. Incluso durante el sexenio de López Portillo, considerado conservador, los empresarios estaban descontentos con la política restrictiva de los créditos, con las elevadas tasas de interés y con el aumento del control gubernamental de ciertos renglones de la economía. Evidentemente, las tensiones aumentaron cuando, en 1982, el gobierno expropió todos los bancos privados del país, en una demostración de la capacidad del poder político del régimen para tomar decisiones, aun cuando afectara los intereses empresariales. Sin embargo, haciendo a un lado las crisis y algunas otras excepciones, el régimen ha cosechado más beneficios que costos al seguir políticas que favorecen a los empresarios.

Las comparaciones básicas entre los grupos más y menos privilegiados nos llevan a la conclusión de que hay una gran brecha entre las disposiciones constitucionales y las realidades del poder político. El gobierno mexicano tiene más autoridad jurídica sobre los empresarios de la que realmente usa[23] y los empresarios tienen más poder político del que podría sugerir la simple lectura de la Constitución. Las masas de México, por otra parte, gozan de menos poder del que sugiere la Constitución.

Las diferencias en el uso combinado de la represión, el control, las alianzas y la negociación, que caracterizan las relaciones entre el régimen mexicano y los diversos grupos sociales, son un elemento esencial para el logro de la estabilidad política por parte del régimen. Por su modelo de desarrollo, el régimen tiene más en común con los grupos privilegiados que con los no privilegiados. Es por esto que sólo en raras ocasiones los grupos privilegiados han buscado desestabilizar al régimen. La alianza es la mejor definición de la relación entre los grupos privilegiados y el régimen, y cuando surgen desacuerdos, casi siempre se pueden superar por medio de la negociación. La represión del régimen es poco frecuente para con ellos, pues los costos serían muy altos dado el poder de estos grupos. La impotencia relativa de los grupos de masas, por otra parte, hace que los costos de la represión y el control sean mucho menores. Hay un círculo vicioso. Los grupos de masas no tienen poder y, por consiguiente, son más vulnerables a las políticas del régimen encaminadas a evitar que cambie esa situación. Los costos de un compromiso del régimen con los movimientos de masas

[23] Dale Story, "Entrepreneurs and the State in Mexico: Examining the Authoritarian Tesis", Technical Papers Series 30, Institute of Latin American Studies, University of Texas, Austin, 1980, pp. 2 y ss. Asimismo, ver la presentación de Susan Kaufman Purcell sobre la forma en que la autonomía del régimen y los privilegios de la iniciativa privada se unen en ciertas ocasiones, "Business-Government Relations in Mexico: The Case of the Sugar Industry", en *Comparative Politics*, **13** (2) 211-232 (1981).

independientes serían muy elevados por las innumerables quejas que podrían presentar sobre el modelo de desarrollo. Para que el régimen mantuviera relaciones pacíficas con las masas sin privilegios, el control ha sido un mecanismo más idóneo que la alianza. Como regla muy general, al régimen le cuesta más reprimir que negociar con los grupos poderosos, y le cuestan más los compromisos que reprimir a los menos poderosos.

La estabilidad de los regímenes democráticos se funda en una mayor igualdad. Por ejemplo, en las democracias, la clase trabajadora goza de mayores libertades que en México. Las políticas también le son más favorables y, por lo general, cuando surgen desacuerdos, puede ejercer su poder político en forma independiente. En los países democráticos es poco probable la represión flagrante, en parte porque el conflicto de intereses no es tan profundo, pero también porque sus costos serían muy altos. En los países no democráticos, la estabilidad política puede ser compatible con una gran desigualdad política aunque, normalmente, se ejerce una represión mayor que en México.

El régimen mexicano ha logrado la estabilidad política por medio de distintos patrones de comportamiento. Existe un subsistema político para los grupos más poderosos y otro para los grupos menos afortunados. Esto no significa que México tenga dos sistemas políticos independientes uno del otro. Incluso el México más poderoso puede a veces movilizar o utilizar con fines políticos al México menos poderoso.[24] La conclusión de que es conveniente pensar en dos sistemas en lugar de uno es el reconocimiento de que se obtiene mayor precisión en el análisis si consideramos las diferencias entre los trabajadores bien organizados y los que no lo están; las clases media baja y media alta, las empresas grandes y las pequeñas.

El cambio político

Un desafío central para el sistema político mexicano ha sido la reconciliación del objetivo de la estabilidad con la necesidad del cambio. La estabilidad exige cierta continuidad. Empero, se necesitan algunos cambios para evitar que la continuidad se convierta en estancamiento, en ineficiencia y, finalmente, en inestabilidad. Muchos valores normativos están vinculados generalmente con el cambio político. Algunos, como el progresismo y la representación de intereses contrarios, guardan

[24] Larissa Lomnitz ha demostrado cómo muchos de los pobres de la ciudad o "marginados" ("cazadores y recolectores" urbanos) de hecho pueden reforzar la posición del México privilegiado al ofrecer una mano de obra barata y fácil de conseguir. *Networks and Marginality: Life in a Mexican Shantytown*, Nueva York: Academic Press, 1977, p. 208 y ss.

relación con el *cambio de políticas*. Otros, como la rotación de los puestos y la protección contra la tiranía, están ligados con el *cambio de líderes*. Existe una relación evidente entre estos dos tipos de cambio político, pero su diferenciación facilita el estudio del caso de México. Aunque el cambio de liderazgo sea aquí objeto de mayor atención, estudiamos ambos tipos de cambios y sus relaciones.

Elección del presidente

El gran acontecimiento político de México, de importancia sin igual en la vida política del país, es la selección del presidente. México cambia su principal dirigente cada seis años. Hay mucho en juego en ese acontecimiento, tanto por el poder del presidente como por los cambios de política esperados entre un gobierno y otro. El tipo de publicidad que se da al proceso de selección hace crecer la emoción; parece que se tratara de un gran acontecimiento deportivo o de un juego de apuestas.

Son pocos los acontecimientos políticos que combinan tanto interés, tan amplia cobertura de los medios de comunicación, y a la vez tanto secreto. Dada la escasez de información confiable, la cobertura es excesiva. Los periodistas y los políticos denuncian constantemente el futurismo, la especulación sobre los posibles candidatos, pero ellos mismos la alientan. Ya en 1979, los titulares de los periódicos citaban palabras de políticos que explicaban que era demasiado pronto para discutir lo que ya estaban discutiendo, las elecciones de 1982. Los ciudadanos de Estados Unidos se han quejado de su propio sistema, en el cual pasa más de un año con la atención centrada en la campaña presidencial; el periodo de gestación del cambio de poder en México es mucho más largo. También más secreto y menos abierto a la competencia. El futurismo desvía la atención de los problemas políticos del momento.

El futurismo puede ser muy desconcertante, porque los políticos parecen participar en juegos de sutileza, a veces a través de los medios de comunicación. El entonces gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa, sugirió a la prensa en 1979 que Emilio Múgica Montoya sería un estupendo presidente. Cualquier "nominación" de este tipo es inconveniente, es un golpe a las aspiraciones de cualquier candidato. Cuando un periodista, por consiguiente, le preguntó a Figueroa por qué había hablado públicamente, Figueroa respondió que tenía sus razones, que "la política es un arte científico que no todos entienden. Si usted lo entendiera no sería periodista sino gobernador, cuando menos senador. Bien, la verdad es que existen varios mensajes, pero no le diré cuáles son. Ustedes, los periodistas, que siempre están jactándose de su expe-

riencia política, deberían tener suficiente talento para descifrarlos".[25] En resumen, hay un desdén implícito no sólo por la prensa, sino también por el público, en la forma en que se maneja el acontecimiento político más sobresaliente del país. No hay ningún otro que produzca en México más noticias sin contenido.

El presidente en turno es la figura más importante para designar a su sucesor, aunque no se sabe bien cuánto consulta para hacerlo o si llega incluso a negociar con sus colaboradores o con otros grupos de interés. Don Daniel Cosío Villegas desdeñó las aseveraciones de algunos estadunidenses que decían haber descubierto otras reglas.[26] El secretario de Gobernación ha sido seleccionado muchas veces, pero esto no significa que lo sea de manera automática. La naturaleza cerrada del proceso de selección se refleja en el uso de términos como *tapadismo* (el proceso de mantener tapado u oculto al candidato, hasta que es dado a conocer al público) o el *dedazo*. El tapado del PRI siempre gana la elección. Se pueden trazar ciertos paralelos con la forma en que los candidatos a la vicepresidencia de Estados Unidos son elegidos por el candidato a presidente: el dedazo en Estados Unidos proviene del candidato a la presidencia, que elige a un tapado para la vicepresidencia; toma su decisión luego de diversas consultas con los grupos de poder; el secreto se combina con emoción y especulación; hacer campaña no es una de las actividades que los candidatos a la vicepresidencia puedan llevar a cabo de manera independiente; el tapado es escogido por el candidato de la convención para la presidencia aunque, en teoría, la convención podría nombrar a otra persona.

Echeverría alentó especulaciones acerca de que el proceso de selección en México sería menos secreto. Habló del proceso de manera más franca y abierta que cualquiera de sus antecesores. Por medio de un vocero reveló, en abril de 1975, los nombres de siete posibles candidatos, e invitó a que se les evaluara abiertamente. Llamó a la prensa a investigar la fortuna y conducta de los candidatos. A otros les pidió que comentaran sus virtudes y sus defectos. Algunos lo hicieron. La derecha, por ejemplo, manifestó su preferencia por Mario Moya Palencia o Hugo Cervantes del Río y su oposición a Porfirio Muñoz Ledo, Gómez Villanueva o Gálvez Betancourt. Pero la mayoría de las comunicaciones siguieron haciéndose en privado. Los representantes de la iniciativa privada (igual que los de Estados Unidos) declararon públicamente que no intervendrían de ninguna manera. Y, si la transición de Echeverría a López Portillo hizo pensar que se modificaría el

[25] Citado en Ignacio Ramírez, "No me lancé por amor", en *Proceso*, **163** (17 de diciembre de 1979).

[26] Daniel Cosío Villegas, *La sucesión presidencial: desenlace y perspectivas*, México, D.F.: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1975, pp. 9-36.

secreto en torno al tapadismo, la transición de López Portillo a De la Madrid cambió nuevamente el proceso. Las señales que mandaron varios grupos no pudieron llenar la laguna de información, producto del hermético silencio guardado sobre los candidatos principales, hasta que De la Madrid fue seleccionado. López Portillo no presentó una "lista" para medir la reacción del público. De hecho, dejó saber su decisión muy pronto, quizá para acabar con las crecientes presiones de los grupos de interés, para empezar a compartir el peso de la crisis económica, para dar confianza a los empresarios (y disminuir así la fuga de capitales), para desviar la atención centrada en los intentos de la izquierda por formar una coalición electoral, para mostrar su actitud decidida, o para evitar que la noticia se supiera antes de ser anunciada formalmente. La especulación es fácil, las respuestas definitivas son imposibles. Paradójicamente, así como Echeverría había abierto el proceso un poco y seleccionó después a un candidato poco conocido, López Portillo mantuvo el proceso totalmente cerrado y seleccionó después uno de los candidatos presumibles.

El carácter secreto del proceso de selección limita, evidentemente, nuestra comprensión del mismo. Pero ese mismísimo carácter secreto es muy sugerente. Demuestra, por ejemplo, que la opinión pública no desempeña un papel sobresaliente. El cambio del líder más importante de México no se funda en un diálogo público sobre cuestiones políticas o en un diálogo entre los aspirantes. Sin importar los detalles, hay un resultado importante del proceso de selección que sí está del todo claro: su contribución a la estabilidad política (de la que ese proceso es también reflejo). Entre los factores que analizaremos se cuentan la certeza de la periodicidad y la amplia gama de cambios en los puestos de mando, las grandes oportunidades existentes en el sistema, los ajustes de algunas políticas y la subordinación de otras a la necesidad de llegar a compromisos.

Continuismo

Mantenerse en un cargo después del lapso marcado por la ley (continuismo) ha sido un caso frecuente en la política latinoamericana. La inestabilidad se deriva de que los que ocupan el cargo se enfrentan con el reto de los aspirantes a los que se les ha negado la oportunidad. México ha superado ese problema. En primer término, la revolución impuso el principio de "sufragio efectivo, no reelección".[27] En los prime-

[27] La prohibición de la reelección tiene interés primordial en los sistemas políticos afectados por el continuismo, pero la idea de un mandato único, de un sexenio presidencial, ha captado mucho interés en Estados Unidos. Algunos presidentes modernos, sobre

ros años hubo algunos intentos de desafiar este principio y el cambio de líderes fue entonces violento. Sin embargo, desde 1935, cuando el presidente Cárdenas frustró el intento de Calles de conservar el poder, el continuismo no ha sido un problema importante. Si un expresidente llega a ocupar un cargo político, ese cargo generalmente es de poca importancia. Los expresidentes no se ven mucho ni son escuchados en relación con los grandes problemas nacionales. El nuevo presidente controla con mano férrea. Muchos han atribuido la estabilidad del sistema político, en gran parte, a la concentración de la autoridad política en manos de su líder.

Si el principio del cambio ordenado y definitivo del liderazgo necesitaba ser confirmado, López Portillo se encargó de hacerlo. Hubo muchos indicios de que Echeverría trataba de perpetuar su poder (lógicamente, no de quedarse en su puesto sino de influir en su sucesor). De los siete posibles candidatos presentados al público, se pensaba que López Portillo era quien tenía menos probabilidades. Por consiguiente, el relativamente desconocido López Portillo tendría, al ser presidente, una deuda especial con Echeverría. López Portillo no tenía un grupo fuerte de personas leales que pudieran dominar de inmediato el nuevo gobierno. Echeverría, por otra parte, había sido un presidente enérgico, que captó muchos seguidores e intentó determinar a largo plazo los programas del PRI. Tenía además intereses personales en la prensa y la televisión y sus políticas progresistas contaban con el respaldo de muchos grupos. Según palabras de sus partidarios, Echeverría era un idealista, según sus detractores, un fanático; todos coincidían en que era ambicioso. Él y su sucesor habían sido, por otra parte, amigos desde la infancia.

Sin embargo, López Portillo estableció su independencia de inmediato: designó funcionarios a muchos de sus propios amigos personales, alentó la tendencia de incluir más tecnócratas que políticos y cambió rápidamente algunas de las políticas de su antecesor. Echeverría fue nombrado embajador plenipotenciario, representante ante la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO), embajador en Australia y director del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, de su propiedad. Los expresidentes son embajadores ideales, tanto porque se limitan a poner en práctica la política del presidente como porque tienen que permanecer fuera de México. Cuando Echeverría volvió al país, en 1979, fue

---

todo Lyndon Johnson, han manifestado su apoyo a esa idea. A pesar del peligro de que haya una menor responsabilidad frente a los ciudadanos, la esperanza es que el presidente pueda poner el interés nacional por encima de su interés político personal. El propio López Portillo recomendó abiertamente el modelo mexicano a otros pueblos que quisieran ir más allá de la política simple y concentrarse en lo relevante. "No recomiendo reformas", en *Excélsior*, 4 de diciembre de 1979.

recibido por titulares en la prensa que proclamaban su incapacidad para influir en las elecciones de 1982.[28]

Igualdad de oportunidad

Con la restricción de la duración de un gobierno, el sistema político deja el camino abierto para el siguiente. El cambio sexenal incluye, primordialmente, la presidencia, pero también implica un cambio en la mayoría de los puestos. Los sistemas políticos más estables combinan el cambio en la cúspide y la continuidad en los estratos medios y bajos; los funcionarios mexicanos van y vienen en grupo, aunque puede haber individuos que reaparezcan en cargos nuevos. En un sexenio típico se retiene alrededor de 20% del personal importante del anterior y cerca de 15% del anterior a ése, es decir, que se cuenta básicamente con caras nuevas.[29] La rotación no se limita a los intervalos sexenales. Al final del gobierno de López Portillo, pocos eran los miembros del gabinete que ocupaban los mismos cargos que al comienzo.

La falta de circulación pacífica de la élite provocó violentas transferencias de poder en la América Latina del siglo XIX y fue, evidentemente, la causa de la rebelión contra Porfirio Díaz en México. Pero no obstante todos los paralelos que se puedan trazar entre el porfiriato y el régimen presente, la diferencia anotada es central. Un factor primordial de la estabilidad política desde 1929 han sido las oportunidades políticas derivadas de la circulación de la élite. Los aspirantes al poder no pretenden cambiar el sistema cuando tienen posibilidades razonables de ascender dentro del mismo. Otra diferencia importante es que, hoy en día, no hay una única élite en el poder, como la que había antes de la revolución. La élite política y la económica son diferentes. Esto confiere al sistema político autonomía para tomar decisiones efectivas que fortalecen su propia estabilidad, pues hay dos rutas abiertas y relativamente separadas para el ascenso profesional.[30]

[28] Ver Froylán M. López Narváez, "El retorno de Echeverría", en *Proceso,* **163** (17 de diciembre de 1979). Echeverría adquirió prominencia nuevamente en 1981, escribiendo artículos en periódicos y revistas, y los voceros oficiales reaccionaron también diciendo que Echeverría ya había tenido su oportunidad y que no había salido muy bien librado de ella.

[29] Peter Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico,* Princeton: Princeton University Press, 1979, p. 165. Roderic Camp ha escrito mucho sobre la socialización, el reclutamiento y la movilidad política de México. Su libro más reciente es *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment,* Tucson: University of Arizona Press, 1980.

[30] Smith, *Labyrinths of Power,* pp. 191-216. Aunque los caminos que conducen a los cargos más altos siempre han estado abiertos para los hombres, no se han abierto mucho para las mujeres. Las mujeres en altos cargos políticos siguen siendo una apabullante minoría.

La circulación de las élites políticas no sólo ofrece oportunidad de poder, sino también de provecho personal, ya que esas oportunidades están a disposición de quienes ocupan cargos políticos en el país. Naturalmente, la corrupción es un tema difícil de analizar. Los gobiernos no publican datos al respecto. Sin embargo, existen aparentemente reglas tácitas para el grado de corrupción permisible, tanto para su magnitud como para sus métodos. Algunos gobiernos, como el de Alemán, han tenido fama de excesiva voracidad; otros, como el de Ruiz Cortines, por su rara integridad. Otra dificultad para determinar la corrupción es que no hay una línea clara que la distinga de la política legítima. La mayor parte de la corrupción no se deriva de un saqueo flagrante del dinero de las arcas públicas, sino más bien de aprovechamiento de la influencia del cargo. Un método típico es conceder contratos públicos a empresas donde el funcionario tiene intereses personales.

Como ya hemos visto, un factor que contribuye a la corrupción es que los actores políticos necesitan flexibilidad para satisfacer sus demandas dentro del contexto de una burocracia típicamente rígida. Otro factor podría ser la relativamente escasa cantidad de servidores civiles de carrera, en comparación con los nombrados por sus contactos políticos. Otra más serían los bajos sueldos de los burócratas. Lógicamente, la expectativa de ingresos mal habidos puede estar justificada porque se reciben salarios insuficientes. Además, siempre existe la voracidad pura. Sean cuales sean las causas de la corrupción, la naturaleza personalista de la política mexicana la alienta, y, cuando la corrupción ha invadido un sistema, se reproduce por sí misma.

Los mexicanos adoptan todo tipo de juicios sobre la corrupción oficial; algunos no atacan que un expresidente tenga casas en Acapulco, en Cuernavaca o "en cualquier parte del mundo" porque "cuando menos, invierte en México", mientras que a otro expresidente lo atacan por haber invertido, supuestamente, la mayor parte de su dinero fuera del país. Algunos mexicanos disculpan a los funcionarios que roban si, cuando menos, también "hacen algo". Sin embargo, la corrupción preocupa cada vez más y se habla constantemente de frenarla. López Portillo anunció un ataque oficial contra la corrupción, y aunque esta no fuera la primera campaña pública de ese tipo y hubiera desacuerdo sobre su eficacia, se disciplinó a algunos funcionarios de primera línea. Empero, la batalla contra la corrupción también es a veces un instrumento para maniobras políticas. La detención del secretario de la Reforma Agraria del régimen de Echeverría, por ejemplo, se interpretó como un golpe bajo contra el expresidente, y la derecha ha atacado la corrupción de la burocracia con objeto de desacreditar al sector público en general.

Aunque resulte técnicamente factible, disminuir la corrupción ge-

neralizada en México podría socavar la estabilidad política. Algunos aspirantes a los cargos políticos esperan que les llegue su turno para la corrupción y el poder. Es más probable que los líderes que ya han cumplido sus deseos abandonen sus cargos sin tramar un posible regreso. La corrupción disminuye la posibilidad de un intento serio de cambiar radicalmente la política, en la medida en que los líderes tienen que ir ascendiendo hábilmente, siguiendo las reglas del juego del sistema tal y como está. Si todos son rehenes, nadie puede intentar hundir impunemente la nave. Así, De la Madrid emprendió una tarea sumamente difícil cuando comprometió a su gobierno a un ataque frontal contra la corrupción y en favor de la "renovación moral" de la sociedad. Quizá sus dos recursos más importantes, además de la retórica, sean la reputación de integridad de que goza y sus relativamente pocas deudas con diversos grupos de interés.

Renovación del sistema y cambios de políticas

Así como el cambio de líderes fortalece la estabilidad con el ofrecimiento de oportunidades para las élites aspirantes, también alienta la estabilidad al ofrecer a la nación la esperanza de que ocurran cambios políticos de importancia. Como dijera un observador, "a los mexicanos nos gusta vivir de esperanzas, porque no tenemos una realidad positiva".[31] El cambio sexenal es tan drástico que ofrece una nueva promesa, en parte porque se echa la culpa de los males presentes a los líderes anteriores. Lógicamente, las esperanzas constantemente frustradas se convierten muchas veces en cinismo, pero de cualquier forma el cambio de líderes contribuye a la renovación del sistema.

Echeverría pudo desligarse de la represión ejecutada por Díaz Ordaz, aunque hubiera sido su mano derecha como secretario de Gobernación. López Portillo fue el secretario de Hacienda de Echeverría, pero ello no evitó que, como presidente, se desligara de las políticas económicas de su anterior jefe. Es más, el propio Echeverría lo ayudó, intencionalmente o no, antes de abandonar su cargo, con la devaluación del peso, y ahorró con ello al presidente entrante una tarea necesaria aunque políticamente onerosa. López Portillo, ya designado presidente, no perdió tiempo para asentar con claridad que las consecuencias de la devaluación eran responsabilidad de Echeverría. Posteriormente, pudo justificar sus políticas conservadoras como necesarias para que las cosas volvieran al orden. El concepto que manejó fue que la irresponsabilidad y la ineficiencia habían colocado a México en una posi-

[31] Leopoldo Mendívil, "Lo malo es dejar de trabajar en el presente", en *Impacto*, **1553** (1979).

ción donde era imposible efectuar reformas importantes o incluso mantener el nivel de los salarios. Esa separación de su antecesor también permitió al nuevo presidente empezar de cero y cortejar a algunos grupos clave que habían sido alienados por Echeverría. Uno de los primero actos de López Portillo fue una cena donde se reunió y tomó fotografías con el grupo Monterrey, buscando así obtener la confianza de la comunidad empresarial y reafirmar el compromiso de efectuar grandes inversiones en los próximos años. El mero cambio, aparentemente, revitalizó al tambaleante México. El peso empezó a recuperarse, los campesinos de diversos puntos del país aceptaron demorar sus actos de protesta y los productores agrícolas e industriales y los inversionistas extranjeros recibieron toda clase de garantías cuando ofrecieron su colaboración.[32] El presidente nuevo tuvo su luna de miel. Sin la posibilidad de una renovación institucionalizada, el sistema político mexicano podría haber tenido más problemas para superar la crisis del mandato de Echeverría. Otra prueba difícil de la capacidad del cambio sexenal para revitalizar al sistema se presentó en 1982, durante la transición de López Portillo a De la Madrid, en medio de otra crisis económica. El hecho de que se tomaran tantas decisiones políticamente desagradables (constantes devaluaciones y reducción de subsidios para los consumidores) para superar la crisis económica siendo aún presidente López Portillo, ayudó a que cuando De la Madrid tomó posesión de su cargo, en diciembre de 1982, no fuera visto como el responsable de esas decisiones. Igual que López Portillo en la crisis económica de 1976, De la Madrid pudo defender otras políticas desagradables diciendo que eran necesarias para combatir una crisis heredada.

Todo esto implica algo más que sólo esperanzas y simbolismos. Como demuestra la transición de Echeverría a López Portillo, la renovación puede incluir verdaderos cambios de política. Incluso existe la teoría de que la política sexenal sigue los movimientos de un péndulo que va de derecha a izquierda, dando su oportunidad a cada uno de los extremos. Los presidente salientes no nombran a sucesores que tengan su misma mentalidad, o evitan dichos nombramientos; más bien, cumplen con una obligación tácita de promover la renovación y la estabilidad del sistema. La teoría tiene cierta validez aunque quizá sea exagerada. La fluctuación de derecha a izquierda que registra la política sólo se da dentro del círculo que gobierna al país, sin abarcar a todo el espectro político; y aun dentro de los límites de dicho círculo, el péndulo tampoco va de un extremo al otro en todas las ocasiones. Hay

[32] El cambio Echeverría-López Portillo generalmente se discute en los términos del apoyo de este último a la iniciativa privada, pero la clase media, molesta por la inflación, por el deterioro urbano y por el populismo de Echeverría, también necesitaba confianza. Alan Riding, "Middle Class Asks Fair Deal in Mexico", en *New York Times*, 28 de noviembre de 1976.

otra teoría del péndulo que dice que el movimiento va de activistas a consolidadores: después de que los activistas sacuden un poco las cosas, los consolidadores aplacan a los grupos que han sido alienados y aseguran que el cambio político no ponga en peligro la estabilidad del sistema.[33] Evidentemente, esta teoría del péndulo no excluye ciertos incidentes que pueden provocar cambios en la orientación ideológica.

Sean cuales sean sus límites, el cambio de políticas de un gobierno a otro probablemente está menos relacionado con las inclinaciones personales del presidente que con las necesidades del sistema. López Mateos, el secretario de Trabajo, tenía fama de ser liberal y buen negociador, pero el presidente López Mateos, preocupado por el aumento de la violencia laboral, reprimió a los trabajadores. El secretario Echeverría tenía fama de ser de línea dura y de tolerar poca disensión, pero el presidente Echeverría, al ver cuestionada la legitimidad del sistema después de 1968, fue relativamente tolerante. La política también cambia dentro del mismo periodo de un gobierno a causa de factores similares. El gobierno de Echeverría, tanto por necesidad como por elección, fue menos activo en las reformas durante la segunda mitad de su mandato que en la primera. Es decir, que los antecedentes políticos personales de un presidente nuevo no presagian necesariamente sus políticas, e incluso cuando un presidente saliente como Díaz Ordaz trató de elegir a un sucesor que pensara como él, el péndulo volvió a moverse.[34] Es por ello que resulta imposible pronosticar con certeza las políticas del presidente De la Madrid. Por sus antecedentes personales se espera, en términos generales, que siga una política económica conservadora, como lo hiciera en un principio López Portillo. Además de ser el primer presidente de México que tiene un título de posgrado (maestría en administración pública obtenida en Harvard), De la Madrid había trabajado en el Banco de México y en la Secretaría de Hacienda antes de dirigir la Secretaría de Programación y Presupuesto. Igual que López Portillo y a diferencia de la mayoría de sus antecesores, De la Madrid salió de las filas de los tecnócratas y no de las de los políticos, lo que explica la aparente consternación que provocó su selección dentro de algunos sectores del PRI. Sin embargo, a pesar de sus antecedentes, De la Madrid podría optar por desligarse de las políticas de su antecesor y de sus nocivas consecuencias sociales y económicas.[35] Es más, desde el principio se vio limitado a confor-

[33] Susan Purcell y John F.H. Purcell, "State and Society in Mexico: Must a Stable Polity be Institutionalized?", en *World Politics*, **32** (2) 194-227 (1980).

[34] La incapacidad de los presidentes salientes para ejercer influencia en sus sucesores se manifiesta por partida doble en un comentario sagaz atribuido al expresidente Díaz Ordaz, cuando dijo del presidente Echeverría, ya saliente: "Es más inteligente que yo, supo cómo elegir a su sucesor".

[35] Una anécdota que corrió antes del nombramiento de Miguel De la Madrid y antes

mar sus políticas iniciales para enfrentarse a las apremiantes dificultades económicas que heredó.

El cambio de políticas durante y entre un sexenio y otro está limitado por un sistema que subordina la política a los compromisos personales. El cambio de líderes, por ejemplo, es tan amplio que muchos funcionarios no tienen experiencia. Es necesario que pase algún tiempo antes de que los nuevos gobiernos arranquen de lleno.[36] Además, los funcionarios que están por salir pierden poder en algunas áreas durante el último año de su cargo, cuando todo el mundo sabe quién será el próximo presidente. Por otra parte, un ejecutivo saliente se puede sentir libre de las presiones de los grupos de interés y tomar medidas radicales. En 1982, López Portillo devaluó el peso igual que Echeverría en el último año de su sexenio. Muchas veces es difícil determinar el punto en que el presidente electo llega a tener más poder que el titular o cuánto se decide por medio de consultas. Por ejemplo, hubo muchas especulaciones en torno al papel que De la Madrid desempeñó en la decisión de septiembre de 1982, cuando el presidente López Portillo proclamó la expropiación de la banca privada. Cualquiera que sea el grado del poder transferido antes del término oficial de un mandato presidencial, el poder pasará tarde o temprano de un individuo a otro. El caso es que, en términos generales, los compromisos políticos en los cuales descansa el sistema alientan al máximo el cambio de personal, y simultáneamente limitan en la medida de lo posible el impacto de las iniciativas y los cambios políticos.

---

de que la crisis económica se agravara, puede ser muy ilustrativa. Se decía que Díaz Ordaz había resuelto el problema de la oposición, pero que había dejado pendiente el problema de la legitimidad política, mientras que Echeverría había resuelto el problema de la legitimidad política y dejado un problema económico, en tanto que López Portillo había resuelto el problema económico y dejado un problema social, por lo cual, el próximo presidente debería resolver el problema social.

Aunque al parecer su gobierno se encamina principalmente hacia esa tarea, De la Madrid ha opinado que México ya ha iniciado "una nueva estrategia de desarrollo que está transformando el mero crecimiento económico en un desarrollo social efectivo". Ver "Medidas de política presupuestaria", en *Comercio Exterior*, **31** (8) 923 (1981). El problema es que, a diferencia de la crisis política de 1968, o de las crisis económicas de 1976 y 1982, la crisis social ha sido una característica crónica del desarrollo de México. Asimismo, las medidas para combatir la crisis económica de 1982 han empeorado la crisis social.

[36] La mayoría de los líderes nuevos, dado que su base de acción y de unión es más personal que política, se sienten obligados a proclamar sus propias políticas "nuevas". Así, los cambios de personal estimulan los cambios de política, pero también significan mera evasión de las políticas de los antecesores y un límite constante a la posibilidad de planificación y aplicación de políticas constantes y eficientes. Para dos ejemplos recientes de estos problemas, ver Marilee Grindle, ***Bureaucrats, Politicians and the Peasantry in Mexico***, Berkeley: University of California Press, 1977, pp. 166-175, y Miguel S. Wionczek, "On the Viability of a Policy for Science and Technology in Mexico", en *Latin American Research Review*, **16** (1) 57-78 (1981).

Compromisos personales y compromisos en las políticas

El hecho de que los cambios de personal sean mayores que los de política no significa que sean necesariamente más importantes para la estabilidad política; los estudiosos han discutido la importancia relativa de los compromisos fundados en la igualdad de oportunidades y los compromisos en torno a ciertas políticas. Sin embargo, éstos no son mutuamente excluyentes, e incluso el cambio de líderes está planeado para que se produzcan ciertos cambios de política. Aún así, la política del cambio de líderes exige que las consideraciones políticas se circunscriban cuidadosamente. Los equipos se aglutinan y avanzan, en su mayor parte, sobre criterios que no son políticos. Las camarillas son fundamentales. Se trata de grupos creados en torno a figuras políticas medulares y no en torno a políticas, cuyos miembros comprometen su lealtad con el líder y no con la ideología de su preferencia.

La lealtad alienta la cohesión de la organización por una muy buena razón: la mayoría de los funcionarios, incluso en los niveles bajos, deben su puesto a alguien. La movilidad de un individuo depende de su camarilla. Aquí está pues un nexo primordial con el tema de la circulación de la élite. Uno es leal a su camarilla y espera que ésta tenga su oportunidad. Si el líder asciende, es probable que el grupo también lo haga. Las camarillas están fundamentadas en una jerarquía, en relaciones verticales. La revista *Los Agachados* (29 de octubre de 1975), presenta la caricatura de un atribulado campesino preguntándole a su paupérrimo amigo por qué había felicitado personalmente a López Portillo por su selección como candidato del PRI, cuando ni siquiera lo conocía y el amigo le responde: "Bueno, para que me echara un hueso y, en un año, ya no ser pobre". Las relaciones personales son importantes en la política en cualquier país, pero en México son especialmente importantes.[37]

La movilidad se funda en negociaciones hábiles y en intercambios de favores. No se basa en un récord de políticas auténticamente genuinas y populares. De hecho, estos recursos podrían marcar al político como alguien poco confiable. La importancia de las negociaciones sobre los equipos de trabajo ha conducido a revisar la afirmación tradicio-

[37] Smith, en *Labyrinths of Power*, pp. 247-277, formuló 22 "reglas del juego" para "hacerla" en la política mexicana, que subrayan los intereses de las camarillas en los asuntos políticos. Probablemente tanto la importancia como la falta de claridad sobre las políticas de las camarillas, explican el interés especial que la obra de Camp y Smith ha despertado entre los políticos y observadores en México. Es más, mucho de lo que hemos dicho de las camarillas, en relación con la presidencia y la política nacional, se aplica también en otros niveles, desde las gubernaturas hasta las rectorías de las universidades públicas.

nal de que la estabilidad de México se funda en instituciones sólidas.[38] Por otra parte, la movilidad de las camarillas se da de acuerdo con una serie de reglas y de manera estructurada y nadie llega a la cumbre política siguiendo rutas no institucionales. Baste decir que la estabilidad de México está parcialmente fundada en instituciones que facilitan los compromisos relacionados con la política y especialmente con los equipos de trabajo y que en esos compromisos descansa la estabilidad.

PLURALISMO Y AUTORITARISMO

El sistema político mexicano ha sido extraordinariamente estable. No hay discusión al respecto. Sin embargo, el hecho de que la estabilidad haya coexistido con la democracia o con el autoritarismo sí es un tema acaloradamente discutido. Dicho de manera menos polémica y más clara, se trata en realidad de matices diferentes. Antes del final de la década de 1960, la mayoría de las obras importantes sobre el tema subrayaban las inclinaciones democráticas del sistema. Se decía que aunque México no era todavía democrático, se dirigía en esa dirección. Sin embargo, las obras posteriores empezaron a insistir en que las inclinaciones aparentemente democráticas no hacían sino esconder la realidad de un sistema fundamentalmente autoritario. Cabe presentar ahora otra interpretación que rechaza algunos postulados importantes de la versión autoritaria, aunque se reconozca que dicho calificativo se ha acercado mucho más a la realidad que los postulados de la interpretación democrática.[39]

El sistema político mexicano no es democrático en la medida en que el cambio de líderes no se efectúa por medio de un proceso libre y competitivo y esto, si usamos sólo dos categorías, lo convierte en autoritario. Pero hemos visto que existen grandes diferencias entre las li-

[38] Purcell y Purcell, "State and Society", pp. 194-227.

[39] Un ensayo general sobre las caracterizaciones centrales es el de Lawrence E. Koslow y Stephen P. Murnane, "The Evolution of the Mexican Political System: A Paradigmatic Analysis", en *The Future of Mexico*, Lawrence Koslow (comp.), Tempe: Arizona State University Press, 1979, pp. 47-98. Otro ensayo sobre la política contemporánea es el de Judith Adler Hellman, "Social Control in Mexico", en *Comparative Politics*, **12** (2) 225-242 (1980). Entre las obras recientes que rechazan la hipótesis de la evolución democrática o incluso de la pluralista, al tiempo que subrayan los límites del autoritarismo y del poder del régimen, se incluye la de John F.H. Purcell y Susan Kaufman Purcell, "El estado y la empresa privada", en *Nueva Política*, **1** (2) 229-250 (1976); Spalding, "State Power"; Story, "Entrepreneurs and the State", y Levy, *University and Government*. Ver también Daniel Levy, "Comparing Authoritarian Regimes in Latin America: Insights from Higher Education Policy", en *Comparative Politics*, **14** (1) 31-52 (1981). Reyna y Weinert, *Authoritarianism in Mexico*, es una obra que se cita con mucha frecuencia como ejemplo de la interpretación autoritaria.

bertades políticas que gozan los ciudadanos de distintos países "no democráticos". La diferenciación es necesaria, pues esta categoría abarca a la mayor parte de los sistemas del mundo. Sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela, entre las 20 repúblicas de América Latina (sin contar la mayor parte del Caribe), podrían caber razonablemente dentro de la categoría democrática, más que en la autoritaria, durante la mayor parte de la década de 1970 y principios de la de 1980. Todos los otros países tienen sistemas autoritarios que limitan el pluralismo, la participación y la movilización, aunque difieran considerablemente en el grado de esa limitación. Difieren notablemente, además, en cuanto a la represión, los derechos y libertades de los ciudadanos, la igualdad política, la movilidad política y el equilibrio entre civiles y militares; en resumen, son diferentes en los aspectos más importantes de la política. Incluso en el proceso electoral, donde mejor se ha ceñido a México la etiqueta del autoritarismo, las reformas recientes ofrecen la posibilidad de una mayor competencia y opciones efectivas.

Reconociendo la amplitud y la consecuente inexactitud de la categoría del autoritarismo, los analistas han vinculado a México, cada vez más, con la forma de autoritarismo existente en la mayor parte de las naciones relativamente desarrolladas de América Latina. Una característica clave de este autoritarismo es la capacidad del régimen para imponer su voluntad, sin importar, o incluso en contra de los deseos de grupos políticos que alguna vez fueron poderosos.[40] Esto ha implicado la exclusión política de muchos grupos y la represión generalizada e intensa de sus libertades políticas.[41] Otro rasgo importante es la prolongada estancia en el poder (por lo general de los militares) que no deja cabida a los cambios regulares de líderes políticos.

Sin embargo, afortunadamente, la tendencia de identificar a México con ese tipo de autoritarismo parece estar desapareciendo.[42] La diferencia antes mencionada entre "estado" y "régimen" resulta muy útil en este contexto. Los "pactos de dominio" del estado, que favorecen un desarrollo dependiente del capitalismo y benefician a la alta burguesía y a los intereses industriales y urbanos (en detrimento de los intereses populares, especialmente los rurales) quizá no sean tan dife-

[40] Un tema de discusión académica ha sido la concentración del poder presidencial en México. El capítulo 3 muestra que el poder del presidente no es absoluto dentro del gobierno; el capítulo 4 corrobora dicha afirmación y añade que no puede ser mayor que el poder del gobierno, por lo que el presidente no es tan omnipotente como suele decirse.

[41] Nuestra presentación, igual que la mayoría de los textos que tratan el autoritarismo en México, se centra principalmente en la represión por parte del gobierno. Otras fuerzas, de diversos tintes políticos, también restringen la libertad en casos importantes. De hecho, cabe sostener que la autoridad y la estabilidad políticas son una condición necesaria, aunque insuficiente, para la libertad.

[42] Ver, por ejemplo, la mayoría de las referencia a México en Collier, *New Authoritarianism*.

rentes en México, en Chile y en Venezuela; sin embargo, los regímenes políticos en cada uno de esos países sí son fundamentalmente diferentes. Aunque algunos consideran que el "quien obtiene recursos determinados" ("*who gets what*") es la médula de la política y que sobre esa base existen similitudes fundamentales entre los estados, hay quienes se preocupan por la libertad política, los derechos humanos, la participación, el gobierno civil, el cambio político regular y la represión flagrante, y prefieren enfatizar las diferencias fundamentales entre tipos de regímenes. El estado mexicano tiene más en común con los estados de Chile y Venezuela que lo que el régimen mexicano tiene en común con los regímenes de esos países.

Así como la amplitud del término "autoritarismo" presenta problemas de análisis, ocurre algo similar en relación con el carácter restrictivo del término "democracia". Concediendo que México no es democrático, la interrogante pertinente es entonces la medida en que es "pluralista".[43] Los sistemas pluralistas pueden ser democráticos o no, pero necesitan que se distribuya el poder y que haya libertad de acción política no sólo para los funcionarios del gobierno central. El proceso de toma de decisiones y la selección de líderes dependen, en este caso, de las exigencias y los intereses de diversos grupos, así como de las negociaciones y los esfuerzos de conciliación entre ellos.

Aunque no surja una tipificación simple y única de la política mexicana, *nuestro análisis de la libertad política, la igualdad política y el cambio político sugiere que existen patrones combinados y variables de autoritarismo y pluralismo*. Asimismo, indica cómo el sistema político mexicano ha mantenido un equilibrio propio que no es típicamente autoritario ni pluralista, con el objeto de reconciliar la estabilidad con la libertad, la igualdad y el cambio. Así, este capítulo termina con un resumen analítico de las paradojas centrales de la política mexicana.

En México existe un grado complejo y sutil, variable y de definición imprecisa, de *libertad política*. La impresión no sólo se deriva de la dificultad de definir dónde está la línea divisoria entre libertad y represión. También se deriva de que esta libertad varía mucho. Dos desafíos similares pueden producir dos respuestas diferentes. Algunos periódicos independientes, o asentamientos de paracaidistas o manifestaciones políticas, pueden ser reprimidos, mientras que otros grupos independientes pueden ser tolerados. Sería presuntuoso interpretar casos específicos de represión o tolerancia como prueba de que alguna de ellas se da siempre ante ciertas circunstancias. Todo lo que podemos establecer son probabilidades y patrones. Así pues, hemos tomado en cuenta variables como la expresión individual y las actividades de di-

[43] Nuestra definición yuxtapuesta de autoritarismo y pluralismo (o reconciliación) se funda en Levy, *University and Government*, pp. 8-13.

versas organizaciones, la naturaleza y fuente de las críticas, la magnitud y composición de los grupos participantes, los temas específicos involucrados, así como la postura de ciertos gobiernos estatales y del gobierno nacional. La dimensión del individuo, comparado con las organizaciones, ha recibido mayor atención. La comparación de las libertades en las organizaciones que cuentan con bases más importantes (electorales), en las más limitadas (religiosas) y en las intermedias (medios de comunicación), muestran, respectivamente, diferentes grados de libertad limitada, intermedia y mayor. Formulando el tema de manera racional: el régimen permite la libertad y la disensión hasta el punto en que la tolerancia le ocasiona menos problemas que la represión y dicho punto es diferente en el caso de diferentes libertades. Es más, diferentes funcionarios definen en forma distinta cuando se ha llegado a ese punto. Por supuesto, los juicios no siempre son racionales y mucho menos exactos. Las personalidades y las emociones hacen que cada situación sea impredecible.

En México, la libertad política no se caracteriza por el pluralismo y mucho menos se puede hablar de democracia si se consideran las graves restricciones impuestas a las libertades de las organizaciones. Sin embargo, la mayoría de las libertades personales no sólo se toleran sino que caben dentro de la lógica de un sistema tan "abierto" como "cerrado". En comparación con la mayoría de los sistemas autoritarios de América Latina, México cuenta con mayor amplitud para las libertades, incluso las de las organizaciones, pero especialmente en lo que atañe a las libertades individuales.

Evidentemente, el régimen mexicano corre el riesgo de que la considerable libertad y disensión que permite puedan socavar su estabilidad. Así pues, responde de manera autoritaria y represiva cuando se siente amenazado. Sin embargo, el hecho de que no se sienta amenazado por muchas libertades significa que no necesita mantener una vigilancia constante o reprimir a menudo para preservar la estabilidad. No asume los costos de la represión cuando la disensión no plantea realmente una alternativa organizativa. Es más, las libertades toleradas han fortalecido la estabilidad, han mejorado la imagen y han aumentado la legitimidad y las bases de apoyo del régimen.

Desde el punto vista de la *igualdad política*, tanto la libertad como el poder varían notoriamente según la posición socioeconómica. Las libertades personales antes citadas son mucho más ejercidas por el México privilegiado que por el humilde, y las restricciones para la organización independiente se aplican más a este último que al México privilegiado. El pluralismo caracteriza, más que el autoritarismo, al subsistema político del México privilegiado. Frente a las exigencias de los grupos de interés se puede decir del régimen que antes moldea o controla, o más bien evita las políticas que ofenderían a intereses podero-

sos, es decir, que no toma ciertas decisiones. Como ejemplos se pueden incluir la falta de impuestos más altos para los empresarios y la ausencia de colegiaturas más altas en las universidades públicas. El régimen no es un centro omnipotente de poder o de iniciativas políticas y no selecciona ni controla a los líderes de todos los grupos. De hecho, muchos grupos son relativamente autónomos del gobierno. En resumen, hay centros plurales de poder.

El autoritarismo caracteriza mejor al subsistema político del México menos privilegiado. El régimen generalmente inicia políticas que incluyen a los grupos afectados en el proceso político sólo para obtener legitimidad. En el caso de este subsistema, la falta de decisiones generalmente se relaciona con los asuntos en los cuales los grupos potencialmente afectados desearían que se actuara, pero acerca de los cuales el régimen prefiere no hacer nada. Como ejemplos se pueden incluir el papel mucho más importante del gobierno en el proceso productivo y una reorganización radical de las oportunidades en el campo. Los líderes de los grupos menos privilegiados están más vinculados con el régimen y menos con sus bases. Por supuesto, se podrían suavizar las caracterizaciones anteriores sobre el sistema pluralista y el autoritario, pero no si alguna de estas caracterizaciones se aplicara al sistema en su conjunto.

Sin duda, la discriminación constante de los menos privilegiados, especialmente a medida que aumenta su privación relativa, presenta una amenaza para la estabilidad política. Sin embargo, durante muchas décadas dicha amenaza no ha cristalizado. De hecho, la discriminación, sin importar lo que se piense al respecto, seguramente ha alentado la estabilidad. Como el sistema sólo asume una carga mínima en favor de los menos privilegiados, la mayor parte de los recursos se destinan a los privilegiados, que no están obligados a compartir su poder político o su bienestar económico. Y, cualquiera que fuere la amenaza de una revolución popular por parte de los grupos menos privilegiados, se sabe que los regímenes de América Latina han caído con más frecuencia a causa de levantamientos inspirados por grupos privilegiados. En México las clases populares están controladas. Si los empresarios mexicanos tuvieran menos poder del que tienen, bien podrían oponerse al régimen con mayor fuerza. Pero el régimen satisface las demandas de los más privilegiados, y carga con los costos de la represión sólo cuando se enfrenta con el México de los menos privilegiados, donde, casi por definición, los costos son menores.

El hecho de que el *cambio político* sea controlado de manera discreta por una pequeña élite, no sólo es una burla de todo criterio de democracia, sino también del pluralismo. Los grupos no negocian abiertamente sobre políticas y candidatos. Pero, aún así, el cambio político tampoco sigue los patrones típicos de la América Latina autoritaria. Implica más contacto con el pueblo, aun cuando las elecciones sirvan

más para ratificar que para decidir. Los intereses de grupos se toman en cuenta en los cambios de funcionarios y políticas. El proceso político está sujeto en México a más reglas que en otros países y, sin embargo, es más flexible. Es un proceso civil, no militar, y permite sistemáticamente más cambios de personal y de políticas. La rotación de los funcionarios es no sólo mayor sino también más tranquila que en la mayoría de los sistemas autoritarios.[44]

México ha encontrado su propia solución para reconciliar el cambio político y la estabilidad política. Las democracias pluralistas enfrentan generalmente este desafío por medio de elecciones regulares, competitivas y fundadas, cuando menos parcialmente, en un debate público sobre cuestiones políticas. Las dictaduras casi siempre tienen más problemas en relación con el cambio de líderes. Esto no sólo se aplica al Tercer Mundo, pues los sistemas comunistas también tienen graves problemas para realizar una sucesión de poder ordenada. América Latina padece desde hace mucho a causa del continuismo y la inestabilidad, y muchos de los gobiernos militares recientes han tratado de prevenir la inestabilidad proclamando su intención de gobernar, sin desafío alguno, durante largo tiempo. Esa intención está respaldada por la fuerza y deja con frecuencia pocas oportunidades de cambios políticos pacíficos por medio del cambio de líderes.

Por otra parte, el cambio político ha alentado en México la estabilidad política. Las reglas se han institucionalizado. No hay discusión en cuanto al momento oportuno del cambio de líderes, ni posibilidad de que los que ocupan cargos desafíen la autoridad política del nuevo liderazgo. La rotación amplia y regular ofrece oportunidades para obtener poder y riqueza y alienta a los mexicanos ambiciosos a competir pacíficamente dentro del sistema. Éste es capaz de purgarse a sí mismo pacíficamente de los excesos potencialmente desestabilizadores derivados del mandato ilimitado de un líder. El cambio de líderes da la oportunidad de volver a empezar, en parte porque ofrece chivos expiatorios de los problemas políticos del momento. Ofrece asimismo oportunidades reales para realizar ajustes políticos según las diferentes necesidades del sistema; esto es, de acuerdo con la percepción del propio sistema acerca de esas necesidades. Así, la renovación simbólica, psicológica y política se da dentro del propio sistema. Empero, los aspectos potencialmente variables de la política quedan subordinados a la política cuidadosamente controlada del cambio de personal. Al restringir el papel del debate sobre distintas políticas y la responsabilidad pública en el proceso de cambio de líderes, el sistema se protege contra el triunfo, desde dentro, de un partidario de cambios políticos radicales. Por consiguiente, el sistema no ha caído bajo el control de líderes que

[44] Smith, *Labyrinths of Power*, pp. 182-183.

promulguen políticas consideradas tan populistas, izquierdistas, irracionales o irresponsables que lo hagan cambiar fundamentalmente o que provoquen una reacción autoritaria para evitar los cambios. Dejando en el olvido el estímulo a un proceso más pluralista, el régimen de México ha evitado, sin embargo, las políticas que caracterizan a regímenes políticos mucho más autoritarios.

Es correcto calificar al sistema político mexicano como autoritario, pero sólo en un sentido tan amplio y vago que puede producir caracterizaciones equívocas. Lo mismo podría decirse del calificativo de pluralista. Múltiples libertades de carácter pluralista coexisten con numerosas restricciones de corte autoritario en las áreas más sensibles. La dispersión pluralista del poder, en el caso del México más privilegiado, coexiste con la concentración autoritaria del poder del régimen en relación con el México menos privilegiado. Los compromisos para realizar el cambio de líderes y de políticas coexisten con la negación autoritaria de la influencia del público y la falta de responsabilidad de los funcionarios ante ese público. El sistema político mexicano no es exclusivamente pluralista ni autoritario, pues incluye importantes rasgos de ambas categorías.

La mismísima complejidad de este sistema político híbrido, autoritario y pluralista, desafía cualquier definición única y general, y eso tiene mucho que ver con la extraordinaria estabilidad que lo ha caracterizado.[45] La estabilidad no está fundada exclusivamente en el autoritarismo o en el pluralismo. Tampoco está basada en el autoritarismo, aunque permita sólo algunos rasgos pluralistas, o en el pluralismo, aunque admita algunas imperfecciones autoritarias. Sería impreciso decir que en México la estabilidad política se ha logrado a pesar de algunas libertades o disensiones políticas, o de la represión, de la relativa autonomía y del poder de los grupos privilegiados, de la desigualdad política, del amplio cambio de líderes, o a pesar del alcance limitado de los cambios políticos. Todos estos factores, así como sus complejas interrelaciones, han alentado la estabilidad en formas claramente identificables.

[45] Es evidente que queremos evitar la interpretación automática de que todo rasgo de un sistema estable contribuye necesariamente a la estabilidad. Para más lecturas sobre el sistema político, ver la nota 39, especialmente Reyna y Weinert, *Authoritarianism in Mexico*. Ver también Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971; Johnson, *Mexican Democracy*; Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*, Berkeley: University of California Press, 1975; Robert Scott, "Mexico", en *Compartive Politics Today*, Gabriel Almond (comp.), Boston: Little Brown, pp. 366-403, 1974.

5

POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

Hemos insistido en subrayar la importancia de la relación entre la estabilidad política y el crecimiento económico en México. Ya hemos hablado en los capítulos 3 y 4 del sostenido crecimiento económico que ha permitido la estabilidad. En este capítulo examinaremos la otra cara de esa relación. El crecimiento económico de las últimas décadas ha contribuido en gran medida a una alianza entre el régimen y los grupos sociales clave favorecidos por ese proceso de crecimiento. Los más beneficiados han sido sobre todo los empresarios privados, aunque también han recibido beneficios algunos sectores de las clases obreras. El proceso de crecimiento ha contribuido a mantener la estabilidad política porque ha dado cabida a la movilidad social. La estabilidad se ha mantenido a pesar de que han sido pocos los que han podido aprovechar estas oportunidades. México, por ejemplo, se caracteriza por una muy desigual distribución del ingreso: en realidad, se podría decir que es una de las peores del mundo. Es por eso que en este capítulo se examinan también las consecuencias sociales del modelo de crecimiento.

Durante varias décadas, México alcanzó tasas de crecimiento económico elevadas acompañadas por una baja inflación (menor de 5% anual desde finales de la década de los cincuenta hasta finales de la de los sesenta); algo así como un milagro económico latinoamericano, paralelo a otro, que ocurría desde hacía más tiempo, el de la estabilidad política. Con todo, si hacemos un examen más a fondo, nos daremos cuenta de que el récord económico es un récord mixto. Como ya se dijo, las políticas de crecimiento no estaban dirigidas hacia la solución de los problemas sociales, la pobreza general y las terribles desigualdades. Además, el crecimiento económico se basaba en unos principios que, paradójicamente, contribuyeron a la creación de graves crisis económicas en 1976 y 1982. En este capítulo intentamos analizar los éxitos económicos para poder explicar los fracasos sociales y aclarar al mismo tiempo el contexto que nos permita comprender también las crisis económicas.

En primer lugar, señalaremos los principales rasgos del modelo de

crecimiento económico del país entre los años 1940 y 1970. Si bien México empezó a consolidar su estabilidad política en la década anterior a 1940, ese año puede ser considerado como el inicio del más espectacular periodo de crecimiento económico sostenido. Muchos expertos en la economía de México comparten la opinión de que a lo largo de las tres décadas subsiguientes, el sector público fue un catalizador importante de la actividad económica.[1] El gobierno proporcionó la infraestructura básica (caminos y sistemas de riego) y una política de estímulos (subsidios y proteccionismo) que propició la inversión privada y apoyó el crecimiento. Además, y esto lo podemos comprobar a través de varios indicadores que presentamos más adelante (el hecho de que el sector público es hoy en día responsable de aproximadamente la mitad del total de la formación de capital), la injerencia del sector público en la economía es muy importante. Como esto es poco usual en una economía capitalista, nos interesa analizar sus raíces.

México es uno de los muchos países que adoptaron la estrategia de una industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en los años cuarenta, con el objeto de alcanzar altas tasas de crecimiento económico.

Muchos de los países que optaron por ese camino habían dependido de la exportación de unas cuantas materias primas para comprar con los ingresos por ellas recibidos los productos que necesitaban. A través de la ISI pretendían remplazar poco a poco los productos importados por los fabricados en el país. Estimulaban así a los empresarios para que concentraran sus inversiones con ese fin. La estrategia funcionó bien durante muchos años y produjo altas tasas de crecimiento económico. Sin embargo, junto al crecimiento económico surgieron varios problemas en torno a la producción agrícola e industrial, y otros relacionados con los desequilibrios del sector externo y la distribución social de la nueva riqueza. Cuando esos problemas no se tratan oportunamente pueden convertirse en una importante limitación del crecimiento. Los gobiernos de Echeverría y López Portillo tuvieron que enfrentarse a los problemas planteados por la utilización de la estrategia ISI; nosotros examinaremos de qué manera los abordaron.

En este capítulo incluimos varios cuadros con los datos correspondientes al desempeño económico de México de 1940 a 1983. Usamos primero los cuadros para hablar sobre el periodo que va de 1940 a 1970 y, más adelante, al tratar el tema de la política económica y social de Echeverría y López Portillo, volvemos a referirnos a esos mismos cuadros. No podemos dejar de hacer una aclaración con respecto a esos

[1] Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge: Harvard University Press, 1963; Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971; Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 10ª ed., México, D.F.: Siglo XXI, 1980.

datos. El gobierno mexicano, reconociendo el problema de la confiabilidad de los datos, se ha empeñado, con la ayuda de varios organismos internacionales, en mejorar las cuentas nacionales. Es por ello que basamos nuestros análisis en los que parecen ser los mejores datos disponibles.

El modelo de crecimiento, 1940-1970

Entre 1940 y 1970 la economía mexicana sufrió una transformación fundamental que dio lugar a su vez a varios cambios espectaculares en la estructura social de la nación.

El promedio de la tasa anual de crecimiento para el periodo total fue de más de 6%, cifra sólo comparable con la de unas cuantas economías muy prósperas (por ejemplo, con las de Alemania Federal, Japón, Taiwán y Corea del Sur de la posguerra). México se convirtió así en un país semindustrial, en el que la población rural emigraba de manera constante. La contribución del sector agrícola al total de la producción disminuyó de 21 a 11%, mientras que la de la industria aumentó de 25 a 34%. Si bien en 1940 dos tercios de la mano de obra estaban empleados en el campo, para 1970 esta cifra había disminuido hasta alcanzar solamente un poco más de un tercio.[2] Mucha gente, por lo tanto, se trasladó a las áreas urbanas para trabajar en la industria y en el sector de los servicios.

El motor del crecimiento económico ha sido una estrategia de industrialización apoyada por varias políticas y varias instituciones gubernamentales. La creación del Banco de México en 1925, la de Nafinsa en 1934 y la nacionalización de los ferrocarriles y de la industria petrolera en los años treinta, son claros indicios de la voluntad de las élites políticas de crear un sector público fuerte y capaz de desempeñar un papel importante dentro de la economía. La inversión gubernamental produjo la expansión de la infraestructura y de la capacidad productiva de la economía. Asimismo, el gobierno destinó a los inversionistas privados una serie de políticas de estímulos. Examinemos en primer lugar cómo y hacia qué objetivos, ha asignado sus inversiones el gobierno mexicano.

Inversiones gubernamentales

El gobierno ha invertido gran parte de sus recursos en la circulación de las materias primas y los productos por todo el país, para ayudar así a la

[2] Nacional Financiera, *Estadísticas de la economía mexicana*, México, 1977, pp. 5, 13-15.

integración del mercado nacional. Gracias a la construcción de carreteras, aeropuertos, ferrocarriles y puertos se han mejorado las comunicaciones y transportes (tan importantes para la economía) entre las grandes y pequeñas poblaciones. Ha invertido mucho también en la agricultura y en la industria con miras a incrementar la capacidad productiva de la nación.

Un examen de la formación de capital basta para darse cuenta de que el gobierno se ha comprometido a desarrollar la infraestructura y la capacidad productiva, ya que nos permite ver cuántos de los recursos provenientes de los sectores público y privado se invierten en la creación de mecanismos encaminados al aumento de la producción. La formación de capital ha aumentado regularmente en México. En 1940 representaba únicamente 8.2% del producto interno bruto (PIB); pero entre 1965 y 1970 ya fue de 18.9%, lo que comparado con los porcentajes alcanzados por algunas de las naciones industriales más desarrolladas, está muy bien. En el cuadro 4 se ve claramente que el sector público ha tenido mucho que ver en ello, ya que durante los primeros años proporcionó más de la mitad del total de la formación de capital

CUADRO 4

Formación bruta de capital fijo, 1941-1983 (porcentajes)

Años	*Relación con el PIB*	*Sector público*	*Sector privado*
1941-1946	8.2	55.5	44.5
1947-1952	13.7	42.1	57.9
1953-1958	17.2	31.6	68.4
1959-1964	16.4	38.9	61.1
1965-1970	18.9	34.3	65.7
1941-1970	14.9	40.5	59.5
1971-1976	20.5	37.5	62.5
1977	20.3	41.0	59.0
1978	21.6	46.0	54.0
1979	23.2	44.0	56.0
1980	25.6	44.3	55.7
1981	25.7	45.6	54.4
1982	22.3	46.0	54.0
1983	nd	46.0	54.0

Fuentes: Banco de México, *Producto interno bruto y gasto, 1970-1978*. México, D.F., 1979, pp. 43, 49; Nacional Financiera, *Statistics on the Mexican Economy*. México, D.F., 1977; y Banco de México, *Informe Anual*. México, D.F., varios años.
nd = no disponible.

y, luego, en el periodo que va de 1940 a 1970, un promedio de 40.5%. Durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), la participación del sector público en la formación de capital bajó de 56 a 42% y en los gobiernos posteriores se mantuvo aproximadamente igual a este nuevo nivel.

Estos datos contradicen en parte la opinión general sobre la intervención pública en la economía durante el gobierno del presidente Alemán, que ha sido considerada realmente baja[3] cuando, en realidad, Alemán sólo redujo el papel desempeñado por el sector público a lo que en lo sucesivo sería la norma.

En el cuadro 5 se pueden apreciar algunas de las tendencias de la distribución sectorial de la inversión pública. Se ve en ellas cómo al principio se destinó una parte considerable de los recursos al mejoramiento de los sistemas de comunicaciones y transportes. Más tarde, el nivel de las inversiones en este renglón se estabilizó en 20% del total, lo cual significa que mucho de lo construido no alcanzó a ser modernizado, y es por eso que últimamente han surgido problemas que demuestran la insuficiencia de la capacidad portuaria, ferroviaria y de transporte general. De 1947 a 1952, además, las inversiones en la agricultura por lo general fueron elevadas porque se hizo gran hincapié en la irrigación; pero luego, durante todo el periodo en cuestión, la proporción de la inversión en dicho sector se redujo a la mitad. Ese descenso del interés gubernamental ha sido uno de los factores que han contribuido a los problemas de producción agrícola, de los que trataremos más adelante.

De 1965 a 1970 la industria desplazó en las inversiones del sector público, tanto a las comunicaciones y los transportes como a la agricultura en el favor de los fondos públicos, recibiendo 40% de los recursos destinados a la inversión, con lo cual es evidente el especial interés del gobierno por la industrialización. La mayor parte de las inversiones en la industria tiene como objetivo asegurar el abastecimiento de algunos productos estratégicos como el petróleo, la energía eléctrica y el acero.

Después de algunos años de un relativo descuido y estancamiento

[3] Stanford A. Mosk dirigió un estudio en el que se demuestra que el gobierno de Alemán hizo lo indecible para apoyar a los empresarios jóvenes y emprendedores, muchos de los cuales llegaron a convertirse en figuras prominentes del esfuerzo industrializador. Nadie ignora la simpatía de Alemán por la comunidad empresarial pero hay que reconocer que el sector público siguió siendo un importante actor económico durante su régimen. Véase el libro de Mosk, *Industrial Revolution in Mexico*, Berkeley: University of California Press, 1954. Para un estudio original de evaluación de la política del gobierno de México a través de sus erogaciones, consúltese la obra de James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditures and Social Change Since 1910*, Berkeley: University of California Press, 1967.

CUADRO 5

Inversiones públicas por sector económico, 1941-1983

Año	Total (millones de pesos)	Porcentaje del total: Agricultura	Industria	Comunicaciones y transportes	Social	Defensa y administración	Otros[a]
1941-1946	4 309	15.7	10.2	51.6	12.9	1.8	7.8
1947-1952	14 090	22.0	18.9	40.2	13.3	0.2	5.4
1953-1958	29 673	13.0	30.2	36.3	14.3	3.0	3.2
1959-1964[b]	67 180	10.6	37.5	24.9	24.2	2.8	—
1965-1970	128 439	11.0	40.0	22.0	25.0	2.0	—
1941-1970	243 691	14.5	27.4	35.0	18.0	2.0	—
1971-1976	374 728	15.6	40.0	21.7	19.0	2.8	0.9
1977	140 102	18.5	45.2	19.0	13.8	2.8	0.7
1978	221 700	19.8	59.0	11.0	8.3	1.4	0.6
1979	315 000	20.1	55.0	13.9	9.4	1.3	0.5
1980	465 000	20.6	53.1	16.3	8.6	1.1	0.3
1981	754 124	11.3	49.8	13.8	8.5	4.2	12.4
1982	1 016 042	11.8	48.9	16.6	13.7	3.1	5.9
1983	1 365 427	9.1	48.3	21.1	7.8	2.8	10.9

Fuentes: Para 1941 a 1964, Nacional Financiera, *50 años de la revolución mexicana en cifras*, México, D.F., 1963, p. 133. Para 1965 a 1976, Nacional Financiera, *Statistics on the Mexican Economy*. México, D.F., 1977, pp. 370-371. Para 1977 a 1980, Banco de México, *Informe Anual*, México, D.F., varios años. Para 1981 a 1983, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Segundo Informe de Gobierno, anexo sector política económica*, p. 711; y *anexo sector gobierno*, pp. 513, 521. México, D.F., 1984.

[a] Esta categoría se refiere a las inversiones hasta 1980 para expandir la infraestructura turística. Desde los años 1981 a 1983, se incluyen aquí las inversiones para el desarrollo regional.

[b] Los datos para este periodo se refieren a las inversiones autorizadas, pues no se cuenta con las cifras definitivas.

de las inversiones en el sector social (hospitales, escuelas) entre los años 1959 y 1970, esas inversiones representaron 25% del total. Por último, el bajo nivel de las inversiones relacionadas con la defensa nacional (en el cuadro 5: "defensa y administración") apenas llega a un promedio de 2% entre 1940 y 1970, lo que viene a apoyar lo que dijimos acerca de que por mucho tiempo los aspectos externos de la seguridad nacional no fueron un motivo de preocupación importante para los dirigentes civiles. De lo contrario, la inversión pública aplicada a la expansión de la industria militar —como en muchas naciones latinoamericanas— hubiera sido mucho mayor y la presión ejercida sobre las finanzas del sector público hubiera sido mayor también.

El problema de los ingresos del sector público y los estímulos para el sector privado

El sector público se ha mostrado una y otra vez incapaz de financiar sus inversiones mediante sus propios recursos. Ya a principios de los años sesenta se había visto forzado a recurrir a préstamos nacionales y extranjeros porque aunque su papel dentro de la economía fuera cada vez mayor, era poco lo que hacía para asegurar nuevos ingresos.[4] Sin duda, se procuró aumentar la parte de los recursos económicos disponibles que correspondía al sector público. Así, por ejemplo, entre 1940 y 1960, si bien la relación ingresos del sector público/producto interno bruto siguió siendo estable (más o menos de 10 a 12%) para 1970 había aumentado considerablemente (a 19%). Con todo, este aumento no resultaba suficiente para compensar el aumento en el total de los gastos del sector público, que habían crecido a un ritmo más acelerado. Para 1970, la relación gastos del sector público/producto interno bruto se había elevado a 24%. A partir de 1970, ambas tendencias se han profundizado.[5]

¿Por qué los funcionarios no habían hecho casi nada para evitar el deterioro de la posición financiera del sector público? Además de crear una infraestructura relativamente apropiada, el gobierno había optado por una política de abundantes estímulos para los inversionistas privados. Entre esos estímulos se ofrecieron bienes y servicios a precios

[4] El extenso estudio de E.V.K. Fitzgerald sobre este tema saca conclusiones semejantes a las del análisis que sigue a continuación. Sin embargo, no es posible comparar estrictamente sus datos con los nuestros, debido a que están arreglados de manera diferente conforme a series temporales. Véase de Fitzgerald, *Patterns of Public Sector Income and Expenditures in Mexico*, Austin: University of Texas, Institute of Latin American Studies, 1978.

[5] Roberto Anguiano E., *Las finanzas del sector público en México*, México, D.F.: UNAM, 1968; Banco de México, *Informe anual*, varios números.

considerablemente subsidiados, un bajo nivel de impuestos y un excesivo proteccionismo frente a la competencia extranjera. El elevado costo económico de esta política ha recaído en un sector público con una posición financiera débil.

La generosidad del gobierno en la adopción de esa política de estímulos refleja seguramente el concepto general que de la sociedad mexicana tienen muchos políticos y sus asesores. Si bien han favorecido la creación de un fuerte sector público, su principal objetivo ha sido apoyar más a los inversionistas privados que competir con ellos. Es paradójico que muchos inversionistas privados hayan adoptado una actitud crítica frente a la actuación del gobierno, que acusen frecuentemente a las empresas públicas de ineficiencia y corrupción y echen la culpa al gobierno de los males de la economía. Más aún, los inversionistas privados temen que la injerencia del gobierno en la economía vaya demasiado lejos y perjudique al sector privado. Tal vez las cifras precedentes corroboren, en cierta medida, estos temores, pero también es cierto que el gobierno ha hecho mucho para facilitar la acumulación de capital en el sector privado y que, en consecuencia, ha fortalecido la posición de dicho sector.

Que la política del gobierno ha promovido al sector privado puede verse en las políticas impositivas y de subsidios adoptadas en México. El bajo nivel de los impuestos de México se explica por el hecho de que el sistema impositivo está pensado para favorecer las inversiones más que para mantener la salud de las finanzas del gobierno. Es decir que, para promover la inversión privada, el gobierno ha sacrificado su salud financiera así como la disponibilidad de recursos que podía haber destinado a la redistribución del ingreso. Según Robert Looney, en México, a fines de los años sesenta, la relación ingresos por impuestos/producto nacional bruto era de 9.9%, una de las más bajas del mundo.[6] Este bajo nivel se debía en parte a los problemas planteados por el sistema de recaudación de impuestos pero, sobre todo, era consecuencia de los objetivos propios del sistema. A diferencia de los demás países cuyo nivel de desarrollo era comparable al de México en 1976, los asalariados y los profesionales de México, por ejemplo, contribuían con una cantidad de ingresos por impuestos igual a la de *todos los empresarios privados*, lo cual deja ver claramente el notable grado de apoyo oficial al capital privado.[7]

[6] Robert E. Looney, *Mexico's Economy: A Policy Analysis with Forecasts to 1990*, Boulder: Westview Press, 1978, p. 49. Según Fitzgerald la relación ingresos por impuestos/producto nacional bruto durante los años sesenta fue aún menor y en 1975 fue de 9.1%, *Patterns*, p. 8.

[7] Véase el análisis del experto mexicano en materia de impuestos, Luis Bravo, "La política impositiva", en *Opciones de política económica en México: después de la devaluación*, Gerardo Bueno (comp.), México, D.F.: Tecnos, 1977, pp. 161-198.

Los subsidios son en México otra manera de estimular la inversión privada. No existen cifras exactas sobre la cantidad de subsidios otorgados por el gobierno para favorecer el esfuerzo industrializador de la iniciativa privada, ya que los informes del gobierno los agrupan con los otorgados a los consumidores y con otros renglones más. Sin embargo, según los expertos, aproximadamente la mitad del total de los subsidios gubernamentales son para promover las inversiones. Las cifras son impresionantes ¡El valor total de los susodichos subsidios se elevó de 3.7 miles de millones de pesos en 1960 a 16 mil millones en 1970 y a 428 mil millones en 1980![8]

No es de extrañar, pues, que el gobierno haya tenido que recurrir a los créditos, cada vez con mayor frecuencia, para poder financiar algunos de sus programas. En un principio, los principales acreedores del sector público eran mexicanos. En 1960, por ejemplo, la deuda pública interna era de 7.2 mil millones de pesos, pero en 1970 se elevó a 53 mil millones.[9] Sin embargo, en los años setenta, el gobierno empezó a solicitar fuertes préstamos en el extranjero y elevó la deuda pública externa de México. Aquí nos interesa mucho estudiar la evolución de dicha deuda a lo largo del tiempo, sobre todo porque uno de los indicadores más importantes de las crisis económicas de 1976 y 1982 fue el elevado nivel de endeudamiento externo alcanzado por el sector público en dichos años. El análisis del sector externo de la economía proporciona un marco más amplio para valorar las características y las implicaciones de este problema.

El problema de los ingresos del sector público y el sector externo

Como consecuencia de la creciente ineptitud del sector público para mantener el equilibrio de sus finanzas ha aumentado la dependencia del ahorro externo. Hasta mediados de la década de los años cincuenta, el gobierno había financiado sus programas utilizando principalmente sus propios ahorros y el crédito interno, y, también, emitiendo más dinero. Pero, frente a las múltiples tensiones producidas por la elevada inflación resultante, el gobierno recurrió gradualmente a los créditos del exterior como un medio complementario para financiar sus déficit. De esta manera pudo sostener durante muchos años una política interna de estabilidad de precios. Sin embargo, podía suponerse

[8] Para una insólita discusión sobre este tema, ver: *Cuarto informe de Gobierno* del Presidente López Portillo, publicado en México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto, septiembre de 1980, pp. 25-26.

[9] Fitzgerald, *Patterns*, p. 16.

que esa estrategia podría tener a la larga efectos adversos. Hay un límite para la utilización del crédito del exterior en el crecimiento económico, así como lo hay también para la emisión de moneda.

No es que recurrir al crédito externo sea siempre un error. Si se usan de manera prudente, los préstamos del exterior pueden desempeñar un papel positivo y ayudar al país en sus transacciones internacionales. En México los fondos del exterior han ayudado al gobierno en varias áreas críticas. Han contribuido a financiar inversiones e importaciones de bienes de capital para las empresas públicas y han servido para ajustar la balanza de pagos de México.[10] Además, entre 1954 y 1976, los recursos financieros del exterior ayudaron al gobierno a mantener una política de estabilidad del tipo cambiario. En este periodo, el valor del peso mexicano permaneció fijo frente al dólar (a 12.50 pesos por dólar). Incluso, durante muchos años, la política de estabilidad del tipo cambiario fue compatible con la política interna de estabilidad de precios. El nivel de inflación correspondiente al periodo que va desde mediados de los años cincuenta hasta 1970 fue notablemente bajo (una tasa promedio anual por debajo de 5%). El gobierno no hubiera sido capaz de mantener tales políticas sin el crédito del exterior que financiaba sus déficit y los déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. (La cuenta corriente registra las transacciones internacionales en bienes y servicios de un país dado durante un periodo de un año.)

Sin embargo, teniendo en cuenta las reglas prevalecientes en el sistema económico internacional, la posibilidad de depender fuertemente de los recursos financieros extranjeros tiene límites precisos y México se acercaba peligrosamente a ellos: se encontraba en el peligro de incumplimiento en el pago de su deuda exterior. Dicho peligro puede verse en el alto nivel que la tasa de servicio de la deuda alcanzó en 1970. La relación servicio de la deuda/exportaciones de bienes y servicios es uno de los indicadores que generalmente se usan para juzgar la capacidad de una nación para cumplir con el servicio de la deuda, y por lo tanto esta misma relación sirve para valorar su solvencia financiera externa. El cuadro 6 parece indicar a primera vista que, por lo menos hasta 1970, el problema del crecimiento de la deuda pública externa y del pago de la misma permanecía dentro de límites manejables. Vista desde una perspectiva más amplia, sin embargo, la situación podría ser más alarmante. El coeficiente de 24.6% alcanzado por México en 1970 fue el más elevado de toda Latinoamérica y uno de los más altos del mundo.[11] Hay que advertir, además, que estas cifras subestiman

[10] Un análisis completo del tema relacionado con el endeudamiento es el que hace Rosario Green en *El endeudamiento público de México, 1940-1973*, México, D.F: El Colegio de México, 1976. Véase también su artículo "Endeudamiento externo y debilidad estatal", en *Foro Internacional,* **20** (1) 73-117 (1979).

[11] Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress in Latin Ame-*

CUADRO 6

Deuda pública externa: estructura, servicio y coeficiente con el PIB, 1946-1983
(Millones de dólares)

Año	*Total*	*Largo plazo*	*Corto plazo*	*Exportaciones*	*Servicio*	*Coeficiente S/E**	*Coeficiente S/PIB**
1946	485	nd	nd	395	nd	nd	nd
1960	810	nd	nd	739	nd	nd	nd
1970	4 262	3 259	1 003	2 933	720	.246	.125
1976	19 600	15 923	3 677	7 371	2 548	.346	.316
1977	22 912	20 185	2 727	8 404	3 837	.456	.310
1978	26 264	25 028	1 236	11 925	6 287	.527	.284
1979	29 757	28 315	1 442	16 131	10 180	.631	.219
1980	33 813	32 322	1 491	24 819	7 681	.309	.195
1981	52 961	42 207	10 754	30 810	9 543	.310	.256
1982	58 874	49 549	9 325	28 919	9 982	.350	.098
1983	62 556	52 779	9 777	28 282	8 416	.300	.144

Fuentes: Banco de México, *Informe Anual*. México, D.F., varios años; Secretaría de Programación y Presupuesto, *Informe sobre las relaciones económicas de México con el exterior*. México, D.F., 1979. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Segundo Informe de gobierno. Anexo sector política económica*, pp. 846-847. México, D.F., 1984.

* Notas: *nd*: no disponible; coeficiente S/E: servicio de la deuda como proporción del total de las exportaciones; coeficiente S/PIB: servicio de la deuda como proporción del producto interno bruto.

el total de la deuda externa, ya que no incluyen las obligaciones financieras incurridas por particulares, sin garantía oficial de los préstamos. El servicio de la deuda externa privada es una presión más sobre los recursos de divisas disponibles en el país.

Puesto que la preocupación mayor de cualquier país es mantener su solvencia financiera, resulta de rigor preguntarse qué se podría haber hecho —si es que algo se podía hacer— para resolver el dilema en que según todas las apariencias se encontraba México. El país se veía forzado a reducir su dependencia del crédito externo para evitar la bancarrota. Pero, a la vez, dependía desde hacía mucho tiempo de los préstamos del exterior para financiar las importaciones y las inversiones del sector público (que propiciaban a su vez el crecimiento y el empleo) y para mantener un tipo de cambio estable, la estabilidad interna de los precios y, por último, la estabilidad política. En teoría, la solución podría haberse hallado en el fomento de las exportaciones, cuyo incremento hubiera producido nuevas fuentes de divisas; empero, hay prue-

rica, Washington D.C., 1980, p. 101; Banco Mundial, *World Development Report*, Washington D.C., 1980, pp. 134-135.

bas de que desde finales de la segunda guerra mundial ha habido un *déficit permanente en la cuenta corriente*. El hecho de que las importaciones hubieran sido constantemente mayores que las exportaciones tuvo, así, el efecto opuesto al buscado: obligó al gobierno a seguir buscando en el exterior el crédito necesario para estabilizar la balanza de pagos.

En los cuadros 7 y 8 encontramos datos importantes de la cuenta corriente y de la composición y evolución del comercio exterior. De hecho, la parte correspondiente a las exportaciones en la cuenta corriente se ha caracterizado generalmente por su buen desempeño. El valor del total de las exportaciones, por ejemplo, se elevó de 214 millones de dólares (en dólares corrientes) en 1940 a aproximadamente 3 mil millones de dólares en 1970. Además, aunque la participación de las exportaciones agrícolas en el total bajó algo de 1956 a 1970, la de las industrias extractivas y manufactureras aumentó considerablemente durante ese mismo periodo. En 1970, por tanto, las manufacturas responden de 33% del total de las exportaciones, lo cual indica ya una tendencia hacia la industrialización. Los servicios, el turismo y las transacciones fronterizas han sido siempre positivas para la economía y han aportado al país más divisas que las que gasta en esos mismos renglones en el exterior. Por otra parte, sólo a partir de 1970 se pueden empezar a tener en cuenta las maquiladoras dentro del sector externo de la economía. Las maquiladoras son empresas estadunidenses que funcionan en territorio mexicano (desde 1965) y ensamblan productos para el mercado estadunidense. Los bienes elaborados en México regresan a Estados Unidos y pagan únicamente impuestos por el valor agregado en México. Con este sistema se aprovecha la mano de obra barata de México y se proporcionan a cambio algunos empleos, además de que se pagan impuestos al gobierno de México. Con las maquiladoras se pretendía mitigar el problema de la emigración de trabajadores hacia Estados Unidos en busca del empleo que no encontraban en México, ofreciéndoles la posibilidad de emplearse en tierra mexicana. El proyecto, efectivamente, surtió efecto, pero la cantidad de empleos creados es pequeña.[12]

El aumento en los ingresos por exportaciones, sin embargo, ha sido eclipsado por el crecimiento mucho más rápido de las importaciones. Entre 1940 y 1970, el valor corriente de las importaciones se elevó de 191 millones de dólares a casi 4 mil millones de dólares. Si bien México empezó a importar menos bienes de consumo (que ya se producían en el país) aumentó su importación de las materias primas y de los bienes de capital que necesitaba para reabastecer a empresas locales o para

[12] Peter Vander Spek, "Mexico's Booming Border Zone: A Magnet for Labour-Intensive American Plants", en *Inter-American Economic Affairs*, 29 (1) pp. 33-48 (1975).

CUADRO 7

Cuenta corriente de la balanza de pagos, 1940-1983
(Millones de dólares)

	1940	*1950*	*1960*	*1965*	*1970*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*
Balance	22.6	58.7	—300.5	—314.4	—945.9	—3 068.0	—1 623.2	—2 342.3	—4 856.4	—6 596.6	—12 544.0	—4 879.0	5 546.0
Exportaciones de bienes y servicios	213.9	826.7	1 371.8	1 989.1	2 933.1	7 371.7	8 404.1	11 925.7	16 131.5	24 819.5	30 810.0	28 919.0	28 282.0
Mercancías	94.4	493.4	738.7	1 113.9	1 281.3	3 315.8	4 418.4	6 217.3	8 798.2	15 307.5	19 420.0	21 230.0	21 399.0
Turismo	17.3	110.9	155.3	274.9	415.0	835.6	866.5	1 121.0	1 443.3	1 670.1	1 760.0	1 406.0	1 624.0
Transacciones fronterizas	33.0	121.9	366.0	499.5	878.9	1 637.4	1 506.3	2 363.5	2 919.2	3 660.6	4 770.0	2 276.0	1 627.0
Maquiladoras	—	—	—	—	80.9	535.7	524.7	714.3	637.6	773.4	976.0	851.0	830.0
Otros	69.2	100.5	111.8	100.8	277.0	1 046.6	1 088.2	1 509.6	2 333.2	3 407.9	3 884.0	3 156.0	2 802.0
Importaciones de bienes y servicios	191.3	768.0	1 672.3	2 303.5	3 879.0	10 439.7	10 027.3	14 268.0	20 987.9	31 416.1	43 354.0	33 798.0	22 736.0
Mercancías	132.4	596.7	1 186.4	1 559.6	2 326.8	6 029.6	5 889.8	8 143.7	11 985.6	18 572.2	23 930.0	14 437.0	7 721.0
Turismo	8.0	9.3	40.5	119.1	191.4	423.1	395.0	519.0	713.6	1 010.8	1 571.0	788.0	441.0
Transacciones fronterizas	20.0	76.5	221.0	295.2	563.3	1 192.7	786.4	1 751.5	2 241.2	3 056.4	4 584.0	2 417.0	1 457.0
Transferencias	25.3	47.5	131.0	174.8	357.5	813.3	171.8	215.5	284.0	422.3	551.0	642.0	184.0
Intereses deuda pública[a]	—	11.2	30.4	62.2	229.2	1 266.0	1 542.3	2 023.1	2 888.4	3 957.6	5 476.0	8 400.0	7 346.0
Otros	5.6	26.8	63.0	92.6	210.8	715.0	1 241.0	1 615.3	2 875.1	4 396.8	7 242.0	7 114.0	5 587.0

Fuentes: Nacional Financiera, *Statistics on the Mexican Economy*. México, D.F., 1977. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Información sobre las relaciones económicas de México con el exterior*. México, D.F., 1979. Banco de México, *Informe Anual*. México, D.F., varios años. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Segundo Informe de Gobierno. Anexo sector política económica*, pp. 837, 839. México, D.F., 1984.

[a] Estos datos se refieren solamente al pago de *intereses* de la deuda pública externa, por lo cual no son comparables con las cifras del cuadro 6. En este último se incluyen los pagos por intereses más los pagos por amortización del principal.

CUADRO 8

Composición porcentual y evolución del comercio exterior, 1956-1983

	Importaciones						Exportaciones			
	Sector		tipo de bienes				sector económico			
	Público	*Privado*	*Consumo*	*Materias primas*	*Capital*	*Otros*	*Agricultura*[a]	*Industrias extractivas*	*Manufacturas*	*Otros*
1956	nd	nd	16.6	36.6	46.8	—	54.2	31.8	7.4	6.6
1960	nd	nd	17.8	34.2	48.0	—	52.7	21.3	18.2	7.8
1966	17.2	82.8	17.9	35.9	46.2	—	52.7	16.9	20.4	10.0
1970	24.0	76.0	7.0	39.7	39.2	14.1	45.2	7.6	33.2	14.0
1976	35.7	64.3	5.8	43.3	41.1	9.8	34.8	20.7	27.4	17.1
1977	37.3	62.7	9.5	44.7	35.1	10.7	32.1	27.0	25.1	15.8
1978	37.6	62.4	7.3	49.0	33.6	10.1	26.1	34.6	23.8	15.5
1979	31.8	68.2	8.3	61.6	30.0	0.1	19.9	46.1	34.0	—
1980	36.6	63.4	13.1	59.2	27.5	0.2	10.1	67.8	22.0	0.1
1981	36.9	63.1	12.0	56.9	31.1	—	7.6	74.7	17.6	0.1
1982	37.4	62.6	—	—	—	—	5.8	78.2	15.9	0.1
1983	54.9	45.1	—	—	—	—	6.0	72.8	21.1	0.1

Fuente: Ver el cuadro 7; y Secretaría de Programación y Presupuesto. *Segundo Informe de Gobierno. Anexo sector comercio y fomento industrial.* México, D.F., 1984, pp. 195-196.

[a] Las estadísticas del gobierno mexicano en este rubro incluyen generalmente la pesca, la ganadería y la apicultura. nd: no disponible.

establecer nuevas industrias. Al sector público le cabe, en parte, la responsabilidad de un déficit más elevado en la cuenta corriente, consecuencia de sus mayores importaciones de bienes y de pagos de intereses más altos por su deuda externa. En el cuadro 8 vemos cómo para 1970 el sector público respondía de 24% del total de las importaciones. Allí podemos ver también que los inversionistas extranjeros han sacado del país una cantidad mayor de divisas que la que han traído (remesas).

A pesar de algunos problemas obvios, el desempeño relativamente bueno logrado por la economía en las exportaciones durante la década de los años sesenta, sobre todo en lo que respecta a las exportaciones manufactureras, creó en algunas esferas la ilusión de que México estaba en camino de alcanzar el crecimiento económico autosostenido. Otros, más escépticos, mostraban un cuadro más amplio dentro del que señalaban especialmente el deterioro general del sector externo. Ese deterioro, decían, se debía a las políticas del gobierno, que alentaban la ineficiencia tanto por parte de los industriales como por la de los productores agrícolas. Aunque la industria se había desarrollado de manera espectacular, lo había hecho en buena parte a costa de la agricultura que entraba entonces en un periodo de crisis grave. La estrategia de la industrialización por la vía de sustitución de importaciones que significaba un crecimiento industrial orientado hacia el interior del país, también llegaba a su límite. La industria de México estaba muy protegida y por eso no podía desarrollar completamente su potencial de exportación. En consecuencia, no contribuyó con los ingresos de divisas suficientes para seguir creciendo en relativo equilibrio con el sector externo. Ya hemos dicho que la aplicación de la estrategia de la ISI tiene algunos inconvenientes, por lo que, además de los incipientes problemas del sector externo que acabamos de examinar, deberemos analizar también el rendimiento de la industria y de la agricultura durante los años de la ISI. Los expertos han señalado que, a menos que el gobierno se encargue de ver que los productores industriales y agrícolas sean más eficientes, es muy probable que en el futuro surjan limitaciones para mantener el crecimiento económico.[13] A continuación examinaremos algunos de los principales rasgos y problemas económicos de la industria y de la agricultura y sus implicaciones políticas.

[13] L. Antonio Aspra, "Import Substitution in Mexico: Past and Present", en *World Development*, 5 (1-2) 111-124 (1977); René Villarreal, "The Policy of Import-Substituting Industrialization, 1929-1975", en *Authoritarianism in Mexico*, José Luis Reyna y Richard Weinert (comps.), Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977, pp. 67-108.

Política industrial

Durante las etapas iniciales de la sustitución de importaciones, el proteccionismo puede justificarse porque las incipientes industrias nacionales necesitan algún tiempo para que sus productos puedan competir con los del extranjero. El proteccionismo puede expresarse de varias maneras: mediante la imposición de aranceles, limitando la cantidad de productos importados permitidos (cuotas), o mediante una serie de barreras burocráticas, como por ejemplo la del complejo sistema de licencias de importación existente en México. La política del tipo de cambio puede usarse también con ese fin. Sin embargo, se espera el momento en que los estímulos gubernamentales permitan a los productores bajar gradualmente los costos de producción y los precios, hacerse así más competitivos y aumentar sus exportaciones. Pero el gobierno de México ha consentido demasiado y durante mucho tiempo a los productores nacionales. La sobreprotección ha sido uno de los aspectos de la estrategia global del gobierno encaminada a estimular a los inversionistas privados en la industrialización del país. Parece muy difícil que una vez que el gobierno ha otorgado concesiones, quite esas concesiones a los que las han aprovechado. Un ejemplo reciente de esto, del que hablaremos más adelante, es la acalorada polémica provocada en México por su solicitud de adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) cuyo objetivo principal es terminar con el proteccionismo. López Portillo cambió de parecer y México no se afilió al GATT por las protestas de varios sectores de la comunidad empresarial que se resistían a ser despojados de las ventajas del proteccionismo.

Además del problema general del potencial de exportación de la industria, está el problema de la producción nacional de bienes de capital (la producción de la maquinaria utilizada para producir otros bienes). En el cuadro 8 vemos que los bienes de capital representan una parte sustancial del total de las importaciones. Resulta paradójico, por lo tanto, que, según un estudio reciente realizado por el Banco Mundial, el bajo rendimiento de la industria de los bienes de capital mexicana se deba, ante todo y sobre todo, al bajo nivel de protección concedido a los productores locales. En ese estudio se dice que los importadores del sector privado pagan aranceles muy bajos y que las empresas públicas no pagan impuestos en tales inversiones. Todavía en 1975 más de 50% del total de las importaciones de bienes de capital estaba exento de aranceles.[14] Aunque se encontraba en una situación

[14] Banco Mundial, *Mexico, Manufacturing Sector: Situation, Prospects and Policies*, Washington D.C., marzo de 1979, p. 56. Para un tratamiento más a fondo del tema relacionado con el papel desempeñado por el sector público como impulsor de la pro-

que hubiera justificado el proteccionismo, el gobierno, paradójicamente, no lo aplicó. Este estudio afirma también que la inadecuada política del tipo cambiario que mantuvo al peso mexicano sobrevaluado durante muchos años, y la falta de créditos disponibles para que los productores mexicanos pudieran competir con el financiamiento más favorable ofrecido por los proveedores extranjeros, han hecho que el ritmo del desarrollo de la industria nacional de bienes de capital haya sido muy lento. De hecho, México está muy a la zaga de países como Argentina y Brasil que, por otro lado, tienen un nivel de desarrollo más o menos equiparable.

La sustitución de las importaciones de bienes de capital mediante estímulos otorgados a la producción nacional es, según algunos expertos, uno de los pocos casos que justifican el proteccionismo. Empero, México se niega a darlo, aunque en otras áreas sí está dispuesto a poner en práctica el proteccionismo. Según otros analistas, sin embargo, la creación de una industria de bienes de capital resulta muy costosa y muy arriesgada. El tamaño, por lo general muy pequeño, del mercado nacional de los países en vías de desarrollo y la necesidad de una tecnología compleja son verdaderos obstáculos para conseguir un progreso sostenido y sólido. Los países en vías de desarrollo consideran que deben especializarse en la producción y exportación de otra clase de bienes manufacturados. Se debería procurar, sobre todo, que otras políticas, como la política comercial y la del tipo de cambio, apoyaran la expansión de las industrias que intentan hacer uso de tecnologías de mano de obra intensiva, con lo cual se reduciría a la vez un problema que afecta a muchos de los países en vías de desarrollo, el problema del desempleo.[15]

Había, en suma, varias opciones para proseguir con el proceso de industrialización. La elección resultaba difícil puesto que se tenía que incluir, sobre todo, un programa dedicado a la *creación de la industria nacional de bienes de capital*, pensada principalmente para sustituir importaciones, pero también para la exportación. El gobierno pudo haber apoyado, alternativamente, una *estrategia de crecimiento basada en la promoción de las exportaciones*, lo que hubiera significado disminuir las restricciones a las importaciones para inducir a la industria nacional a ser más competitiva. La industria nacional se hubiera especializado con el tiempo, en la exportación de algunos productos que hubieran

ducción nacional de bienes de capital en los países en vías de desarrollo, véase el estudio del Banco Mundial, *The Capital Goods Sector in LDCs: A Case Study for State Intervention?*, Staff Working Paper 343, Washington D.C., julio de 1979.

15 Villarreal, "Policy". Otro estudio que cuestiona la conveniencia de aplicar una política de sustitución de importaciones de bienes de capital en los países en vías de desarrollo es el del Banco Mundial, *Fostering the Capital Goods Sector in LDCs: A Survey of Evidence and Requirements*, Staff Working Paper 376, Washington D.C., marzo, 1980.

llegado a convertirse en el motor del crecimiento económico.

No se puede estar seguro a priori cuál política será la más apropiada. Puede ser que una política resulte más eficaz en un país que en otro. En algunos casos, la combinación de políticas sería posible y deseable. Como ejemplo del dilema que enfrentan los países en vías de desarrollo, Bela Balassa presenta pruebas del éxito obtenido por Brasil, Taiwán, Corea y unas cuantas naciones más en la instrumentación de la estrategia de crecimiento basada en las exportaciones.[16] Estos países, de reciente industrialización, han obtenido elevadas tasas de crecimiento económico, han ampliado sus exportaciones sustancialmente, han estimulado la inversión en sectores prioritarios y, además, han alcanzado un elevado grado de sofisticación en su base industrial. Con todo, en algunos casos, como por ejemplo Brasil, las economías más abiertas han estado muy expuestas a influencias externas, como una elevada inflación y tendencias comerciales cambiantes, y casi no han logrado disminuir las desigualdades sociales. Resulta paradójico que la suerte económica de estos países —que llevaron a cabo con éxito el proceso de sustitución de importaciones— haya vuelto a depender de los mercados de exportación. Han completado el círculo sin haber alcanzado el crecimiento autosostenido ni haber podido reducir mayormente sus desigualdades sociales. Teniendo en cuenta esa experiencia, México tendrá que decidir con el tiempo qué orientación dará a su esfuerzo de desarrollo de la industria.

Política agrícola

Entre la inversión pública en irrigación y transportes y el rendimiento general del sector agrícola de la economía ha existido siempre una relación directa. Mientras la inversión fue elevada —desde el periodo de la segunda guerra mundial hasta 1956— la tasa de crecimiento promedio alcanzó un impresionante 7.6%. En el periodo siguiente, hasta 1970, la menor inversión ocasionó un crecimiento promedio de tan sólo 3.8%.[17] Con todo, la inversión del gobierno en los sistemas de irrigación y de transportes no lo explican todo. Durante el gobierno del general Cárdenas hubo un factor importante que favoreció el incremento de la producción agrícola: el programa de reforma agraria llevado a un ritmo acelerado. Cárdenas proporcionó nuevas tierras para el cultivo y creó las condiciones favorables para hacer frente a la demanda de productos agrícolas mexicanos durante la segunda guerra mundial. Además, la

[16] Bela Balassa, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Nueva York: Pergamon Press, 1981.

[17] Solís, *La realidad económica mexicana*, p. 111.

población urbana también disponía de alimentos y de materias primas baratas, lo que hizo posible desarrollar el sector industrial y el de los servicios. El sector agrícola proporcionó además la mayor parte de la mano de obra, los ahorros y las divisas, lo cual redundó en beneficio del proceso de industrialización promovido por el gobierno central. Shlomo Eckstein y Reyes Osorio han hecho un cálculo aproximado del balance de los recursos transferidos de la agricultura hacia el resto de la economía entre 1940 y 1961. Llegaron a la conclusión de que aproximadamente la agricultura aportó 250 millones de dólares (a precios de 1960) al resto de la economía durante esos años de relativa prosperidad.[18]

La orientación de la inversión pública, cada vez menor en la agricultura, y la política gubernamental para el acceso a las mejores tierras y a los insumos adecuados para la producción, señalan que los grandes terratenientes han sido los más favorecidos. Por lo general, sus tierras son las mejores del país. Se encuentran en el norte de México y disponen de los mejores sistemas de riego, con abonos y equipos modernos.[19] En realidad, ellos son las verdaderas empresas capitalistas que están en la base de la agricultura comercial de México. Los dueños de esas empresas son particulares o compañías grandes relacionadas con empresas nacionales o transnacionales que se dedican a la producción y a la comercialización en masa de los alimentos. Una parte considerable de esa producción está destinada al mercado estadunidense, lo cual ha permitido disponer de más divisas para facilitar las importaciones de los bienes de capital y de las materias primas necesarias para promover la industrialización. Durante muchos años, el apoyo prestado por el gobierno a los agricultores poderosos fue una alianza política tácita que contribuyó a mantener la estabilidad política. Esto corrobora nuestra hipótesis de los capítulos 3 y 4, en el sentido de que el régimen ha apoyado, sobre todo, a los grupos privilegiados y que sólo ocasionalmente se ha ocupado de los grupos no privilegiados. La alianza entre el gobierno y los agricultores sólo ha sido perturbada cuando el gobierno ha hecho algunas concesiones (expropiaciones de tierras, por ejemplo) en favor de los campesinos descontentos.

¿Qué políticas gubernamentales han sido más importantes para los campesinos? ¿Qué efecto han tenido estas políticas en la producción agrícola? Desde 1940 hasta 1970 los campesinos que poseen tierras pero que tienen pocos recursos se vieron forzados, gradualmente, a culti-

[18] Shlomo Eckstein y Reyes Osorio, "Desarrollo polarizado de la agricultura mexicana", en *La sociedad mexicana: presente y futuro*, Miguel Wionczek (comp.), México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 30-31.

[19] Vania Almeida y Kirsten de Appendini, *Agricultura capitalista y agricultura campesina en México*, 2ª ed., México, D.F.: El Colegio de México, 1977.

var productos de mercado asegurado pero de pocas ganancias. Se especializaron así en el cultivo del maíz, del frijol y de otros productos básicos a los que el gobierno imponía control de precios para subsidiar así a los consumidores de las zonas urbanas. Los campesinos han resultado a menudo perjudicados por esas políticas de orientación urbana. También de otras formas han sido afectados los intereses de los mismos. Es tradicional que éstos tengan que negociar con varios agentes si quieren obtener los recursos necesarios para su producción. Ya hemos hablado en el capítulo 3 de las gestiones de los campesinos con la Secretaría de la Reforma Agraria para obtener tierras. Además, los campesinos han tenido que tratar con los caciques locales, que manejan los contactos políticos necesarios para conseguir abonos, créditos y demás recursos. Es más, incluso cuando los campesinos han obtenido esos recursos directamente de una dependencia gubernamental, han tenido que aceptar ciertas condiciones a cambio de los insumos recibidos. Esto es, han tenido que plegarse a las políticas de producción oficiales, las cuales, aunque hayan sido trazadas por "expertos" en agricultura, no se basan necesariamente en un conocimiento preciso del medio rural. A menudo esto da como resultado fracasos y frustraciones, y son las familias de los campesinos quienes sufren más que nadie las consecuencias. Por último, los campesinos tienen que enfrentarse con los mercados —que en gran parte están fuera de su control— para defender los precios de venta de sus productos. Así es que se han visto a la merced de los comerciantes y de la Conasupo,[20] la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que es un monopolio del gobierno con abundantes recursos para influir en la política de precios y en otras decisiones semejantes. En suma, se espera que los campesinos produzcan los alimentos básicos en la dieta de todo mexicano, aunque el apoyo que les presta el gobierno sea insuficiente. A mediados de la década de los sesenta, el rendimiento de la producción agrícola empezó a declinar agudamente. Para 1970, México, "el país de la revolución verde", dejó de ser un exportador neto de cereales. La Conasupo —y esto es aún más importante— se colocó en el segundo lugar —detrás de Pemex, el monopolio petrolero del estado— de las entidades del sector público que más importaciones hacían de bienes extranjeros. Las importaciones de alimentos por cuenta de la Conasupo representaron aproximadamente 17% de las importaciones del sector público en 1970.[21] Con esto ya se veía que la agricultura, al igual que la industria, estaba pasando, aunque por distintas razones, por problemas graves.

[20] Conasupo es un monopolio del estado que abastece a la gente pobre de productos básicos, sobre todo alimentos, a precios bastante subsidiados.

[21] México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Informe sobre las relaciones económicas de México con el exterior*, México, D.F., 1979, p. 62.

En resumen, en 1970 México se vio frente a varios problemas estructurales dentro del sector externo, de la industria y de la agricultura, que podían restringir su crecimiento futuro. Dichos problemas son, en nuestra opinión, comunes en los países que han adoptado la estrategia de la ISI. Los gobiernos siguientes tendrían que resolverlos si querían asegurar un crecimiento económico firme que proporcionaría, además, mayores perspectivas de que la estabilidad política continuara. Antes de analizar sus políticas debemos, sin embargo, abordar específicamente los demás problemas sociales que surgieron durante los años de la ISI.

Consecuencias sociales del modelo económico

Dos aspectos de la política gubernamental han influido en el perfil de la distribución de los beneficios producidos por el crecimiento económico en México. Uno de ellos tiene que ver con los gastos que el gobierno hace para proporcionar a la sociedad, escuelas, casas, servicios médicos, etc. El otro está relacionado con las políticas oficiales en pro de la industrialización; por ejemplo, los bajos aranceles aplicados a las importaciones de bienes de capital son la causa de que muchas empresas hayan preferido utilizar técnicas intensivas en capital, las cuales, a su vez, han agudizado el problema del desempleo.

Observadas en su conjunto, las estadísticas gubernamentales pueden dar una idea equívoca del panorama mexicano. Es verdad que durante el periodo de la ISI el gobierno construyó muchas escuelas, muchos hospitales y muchas instalaciones de diversa índole, y que la planta industrial de México alcanzó un grado de complejidad bastante alto; pero sólo algunos sectores de las clases trabajadoras alcanzaron los beneficios de esos servicios públicos y el precio de la industrialización fue muy alto. El régimen ha demostrado, ciertamente, su capacidad para mantener la estabilidad política, pero la pobreza generalizada sigue afectando a gran parte de la sociedad mexicana. Los que afirman que se ha logrado la estabilidad gracias al control oficial ejercido sobre las organizaciones de campesinos y trabajadores dicen sólo parte de la verdad. En algunos casos, los sindicatos fuertes han podido negociar convenios que indudablemente han permitido el mejoramiento del nivel de vida de sus agremiados, pero rara vez esas disposiciones legales han llegado hasta los *trabajadores no organizados*. Es por eso que una de nuestras hipótesis principales es que la estabilidad política se debe, en parte, al hecho de que no toda la clase obrera se ha organizado para protestar por las condiciones socioeconómicas en las que vive. Creemos que hay que tener esto en cuenta a la hora de examinar algunos de los indicadores del desarrollo social de México que presentaremos más adelante.

Los gastos sociales del gobierno de México, comparados con los de los demás países latinoamericanos, son (a pesar del envidiable crecimiento económico logrado) de término medio. La mayor parte de esas erogaciones ha favorecido a la población establecida en las zonas urbanas, sobre todo a la que está situada cerca de los principales centros industriales del país. La gran mayoría de la población, por lo tanto, ha permanecido marginada. Para ilustrar este punto basta examinar el presupuesto total del sector público de 1979: 1.3 billones de pesos, aproximadamente, de los cuales sólo 8.2% se gastaron en educación, 10.4% fueron para el sector de la salud y del seguro social y únicamente 0.6% para la vivienda.[22] Vistas desde su ángulo positivo, estas cantidades parecen indicar resultados impresionantes. El gobierno proporcionó escuela a 18 millones de habitantes y la adscripción a los centros de salud pública a 28. Con todo, todavía hay más de 4 millones de niños que anualmente no encuentran lugar en las escuelas primarias, 13 millones que nunca llegarán al sexto grado y 23% de la población es analfabeta. Con respecto a la salud, aun suponiendo que los más ricos, 20% de la población, reciben atención médica particular, y considerando a los que son atendidos por instituciones públicas, de todas maneras quedan aproximadamente 25 millones que nunca reciben atención médica adecuada.[23] Estas cifras refuerzan nuestra tesis acerca de que sólo una parte de la clase trabajadora se ha beneficiado con los servicios sociales patrocinados por el gobierno.

Las políticas oficiales encaminadas a apoyar la industrialización han contribuido también a complicar algunos problemas sociales. Se ha alentado, por ejemplo, a la industria para que haga uso de tecnologías intensivas en capital a pesar de que México tiene excedente de mano de obra. Es muy difícil obtener datos exactos sobre el *desempleo*, aunque recientemente se ha abordado el problema en estudios publicados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Programación y Presupuesto.[24] La economía de México ha crecido desde la década de los cuarenta a tasas de más de 6% anual, mientras que la población ha crecido a un promedio de 3.5%. Empero, la Secretaría del Trabajo consigna en su estudio que el número de empleos nuevos

[22] Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress*, p. 309.

[23] México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *La población de México, su ocupación y sus niveles de bienestar*, México, D.F., 1979. En su primera evaluación del Plan Global de Desarrollo, el gobierno reconoció que existen 18 millones de personas que no reciben atención médica moderna. Véase México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo: primer informe de avance, 1980-1982*, México, D.F., 1981, p. 18.

[24] México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Proyecto, Plan nacional de empleo, 1980-1982*, México, D.F., noviembre, 1979, y Secretaría de Programación y Presupuesto, *La población*, 1979.

había aumentado anualmente sólo 2.5%, y una tasa de desempleo abierto de 7 u 8% aproximadamente. Sin embargo, el problema principal es el del *subempleo*. La gente o bien tiene un empleo de tiempo parcial o bien recibe un ingreso menor al salario mínimo nacional. Si nos guiamos por estos criterios, el subempleo podría alcanzar un nivel elevado, de entre 35 y 44%.[25]

El informe de la Secretaría de Programación y Presupuesto deja entrever otra dimensión del problema. En 1950, dice, alrededor de 32% de la población tenía empleo; veinte años después, esa proporción descendió a 27%. Esto quiere decir que entre 1950 y 1970 fue proporcionalmente menor el número de personas que proveía a las necesidades de toda la población que, por cierto, es una de las de crecimiento más rápido del mundo. Estas cifras permiten ver también cómo ha cambiado la composición de la población por edades, cómo son los jóvenes los que más han aumentado. Además, según este mismo estudio, el coeficiente mujeres con empleo/total de la población aumentó de 4.5 a 5.5% durante el mismo periodo, de lo que podemos inferir que los jóvenes y las mujeres están ejerciendo presión en el mercado laboral y haciendo más difícil aún la solución del problema de las altas tasas de desempleo y de subempleo. Por lo tanto, México no sólo ha tenido un problema crónico de desempleo, sino que ese problema se ha agravado.

El contingente de desempleados y subempleados que tiene México hace que los *salarios* tiendan a bajar y que la *distribución del ingreso* se vea afectada. Según informes proporcionados por el Banco de México y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, la evolución de los salarios mínimos reales describe a partir de 1960 un patrón muy errático. A la mejoría experimentada en un año, le sigue casi sistemáticamente una disminución al año siguiente. El periodo más reciente que va de 1974 a 1976 se caracterizó por una mejoría constante, pero fue seguido por cuatro años de bajas ininterrumpidas en el salario mínimo real. El poder adquisitivo de los trabajadores disminuyó, desde 1977 a 1980, por un índice acumulado de 12%. Y se ha estimado que hubo una disminución, aún más grave, de 25%, durante el bienio 1982-1983.[26] Visto desde otro ángulo, los trabajadores organizados de algunas de las industrias clave obtuvieron con el tiempo algunos beneficios marginales que probablemente influyeron en los precios relativos de los factores de la producción. Es decir que

[25] Saúl Trejo Reyes, "La política laboral", en Bueno, *Opciones*, p. 150. Con respecto a las mujeres como fuerza de trabajo, vale la pena resaltar que algunas han logrado ascender hasta puestos prominentes. Por ejemplo, recientemente México ha nombrado a su primera gobernadora y a su primera secretaria de estado.

[26] Banco de México, *Informe anual*, varios números; Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, *México. Notas para el estudio económico de América Latina*, Washington D.C., 1979.

CUADRO 9

Distribución del ingreso en México, 1950-1977

	Participación en el ingreso total			
Grupo de ingresos	*1950*	*1963*	*1969*	*1977*
1-2 (20% más bajo)	4.7	3.5	4.0	3.3
3-5	12.7	11.5	11.0	13.4
6-8	23.7	25.4	21.0	28.2
9-10 (20% más alto)	58.9	59.6	64.0	55.1

Fuentes: Para 1950 y 1963, CEPAL, *La distribución del ingreso en América Latina*. Nueva York: 1970; para 1969, Banco Mundial, *The Economy of Mexico: A Basic Report*. Washington, D.C., junio de 1973; y para 1977, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de las familias*. México, D.F., 1979.

el costo marginal de la mano de obra excede al del capital (máquinas), por lo que los empresarios tienen que optar por tecnologías intensivas en capital y empeoran con ello el problema del desempleo. Pongamos un ejemplo. Los patrones del sector manufacturero y el gobierno mismo pagan un impuesto de 5% destinado a mejorar la vivienda de los trabajadores, un impuesto de 10% aproximadamente para el seguro social, otro de 1% para la educación, en algunos casos 8% para el reparto de utilidades y una gratificación de un mes completo de sueldo a fin de año. Todos estos pagos han aumentado, en cierta manera, el costo de la mano de obra y muchos empresarios encuentran en ellos la justificación para adoptar tecnologías intensivas en capital.

Con respecto a la *distribución del ingreso*, el cuadro 9 deja ver entre 1950 y 1969 un deterioro constante. En 1969, 20% de la población concentraba apenas 4% del ingreso nacional ¡Al mismo tiempo, 20% de las altas esferas disponía de 64%! A pesar de que durante el gobierno de Echeverría el grupo de contribuyentes de ingresos medios alcanzó cierta mejoría, *México tiene, según el Banco Mundial, uno de los peores perfiles del mundo en la distribución del ingreso*.[27] Los beneficios del crecimiento ciertamente han sido mal distribuidos.

La política social y la iniciativa privada

Hay, naturalmente, varias razones que explican el terrible fracaso de México en el campo del bienestar social. Muchos opinan que el régimen ha preferido mantener la estabilidad y propiciar el crecimiento económico antes que optar por el cambio y la distribución de la riqueza. Se dice que si bien el estado apoya de manera muy activa y agresiva

[27] Banco Mundial, *World Development Report*, 1980, pp. 156-157.

las políticas de industrialización, es poco lo que por lo general ofrece en recursos y oportunidades a través del sector público. De hecho, la mayoría de las recomendaciones para resolver los problemas sociales apuntan hacia una mayor expansión del sector público.

Empero, han surgido factores políticos y económicos opuestos a esa expansión. En primer lugar, el régimen ha dado mucha mayor prioridad a la estabilidad política y al crecimiento económico que al cambio social. En segundo lugar, y éste es nuestro principal argumento en este capítulo, el régimen no ha podido o no ha querido extraer de la economía los recursos necesarios para hacer frente incluso a sus gastos corrientes. En tercer lugar, los grupos políticos más poderosos, como los empresarios, se han opuesto a la expansión del sector público con orientación social por considerarlo poco prudente desde el punto de vista económico, o simplemente por temor a que perjudique sus propios intereses. Cuando se ha intentado esa expansión —en tiempos de Echeverría, por ejemplo— la oposición de los empresarios se tradujo en una amenaza para las prioridades del régimen: la estabilidad política y el crecimiento económico. Éstas son, por lo tanto, las principales dificultades que se le plantean al sector público si intenta encarar de manera radical los problemas sociales de México, y eso suponiendo que una política de este tipo sea, desde un punto de vista "objetivo", la política apropiada. Para los conservadores, por supuesto, la expansión del sector público, aunque fuera posible desde el punto de vista político, sería siempre una mala política.

A pesar de todos los obstáculos, el sector público está considerablemente extendido y, a veces, hasta consigue ayudar a mitigar los males sociales. También es verdad que los grupos poderosos logran mantener sus privilegios incluso en tales circunstancias. Entre otras cosas, gracias a sus recursos, a sus contactos personales y a sus conocimientos, pueden beneficiarse de una parte desproporcionada de los servicios del sector público. Pueden además prescindir del creciente sector público y conseguir privilegios especiales en el sector privado. Entre los diversos ejempos del campo de la salud y del bienestar social que podríamos dar y tratar brevemente, hemos escogido el de la educación superior.[28]

Ya pudimos ver (capítulo 1) que México gasta más libremente en la educación superior que en la primaria (o secundaria) y que hasta hace poco sólo unos cuantos tenían el privilegio de ingresar a la educación superior. La educación pública en el nivel superior ha estado, por lo

[28] El análisis de la política seguida en educación superior proviene del manuscrito de un futuro libro: Daniel Levy, "The State of Higher Education in Latin America: Private-Public Patterns". Para un breve análisis de la política de bienestar social en México, véase Rose Spalding, "Welfare Policy-making: Theoretical Implications of a Mexican Case Study", en *Comparative Politics*, 12 (4) 419-438 (1980).

tanto, al servicio de las élites, y cuando por fin el sector público se extendió considerablemente y ofreció oportunidades no sólo a las élites sino también a la clase media, se produjo un curioso fenómeno: gran parte de la élite se apartó del sector público y creó sus propios santuarios en instituciones privadas. Este cambio se produjo —igual que en casi toda América Latina— por los cambios ocurridos en el sector público. Las élites reaccionaron al darse cuenta de que se había ampliado la base social del sector público, lo que a su parecer representaba para ellos una gran pérdida de prestigio y de calidad. Tal situación se agravaba por la atmósfera de creciente activismo político de la izquierda en las universidades públicas. Los egresados con un título de instituciones privadas gozan por lo general de mayor prestigio que los egresados de instituciones públicas y ocupan los puestos privilegiados del mercado laboral. Con todo, es un hecho que en México la educación superior sigue siendo casi totalmente pública y que ha mantenido en su haber a 85% del total de alumnos inscritos durante los años sesenta y setenta. De hecho, las inscripciones han aumentado como nunca, de aproximadamente 80 mil (1960) a más de 500 mil (1975). Empero, si bien la mayor parte de los grupos que ingresan a la educación superior escogen las escuelas públicas (gratuitas), el hecho de que las privadas hayan logrado mantener 15% significa que también han crecido de manera nunca vista y que han atraído a grupos sociales de jóvenes que en otros tiempos hubieran acudido a las escuelas públicas. Además, este 15% es significativo porque el sector privado mexicano es tan privado como puede serlo el de cualquier otro país de América Latina (y, ciertamente, del mundo) en lo que se refiere al financiamiento (virtualmente sin subsidio gubernamental), al gobierno (que goza de mayor autonomía frente al régimen que las universidades públicas) y a su misión en la sociedad (tanto su ideología como su orientación profesional se dirigen hacia la iniciativa privada). El sector privado ha crecido además en importancia relativa: no sólo sobrepasa al sector público a la hora de colocar a sus egresados en puestos de empresas privadas, sino que últimamente incluso el tradicional dominio de la universidad pública sobre los altos puestos de la burocracia política está disminuyendo. Los críticos del sector privado temen que su penetración en el estado vaya en aumento.

Como en la esfera económica, en la social se plantean importantes problemas políticos provocados por las relaciones entre el sector privado y el sector público. Según los críticos, la educación superior del sector privado es elitista. Sólo los ricos pueden pagar esa instrucción cuyos rígidos exámenes de admisión por lo general los favorecen, porque han tenido mejores oportunidades de educación desde niños. Al atraer a sus filas a muchos de los mejores alumnos, el sector privado se convierte en un reto a la calidad de los servicios ofrecidos por el sec-

tor público. Cualquier libertad política para "escoger" instituciones privadas es considerada como una libertad burguesa al alcance únicamente de los que pueden pagarla. Por último, se acusa a las universidades privadas de propiciar la dependencia de Estados Unidos, de copiar sus estructuras y políticas académicas y de estimular a sus mejores alumnos a proseguir sus estudios superiores en dicho país.

Los defensores del sector privado lo consideran ligado al voluntarismo, a la competencia y a los servicios superiores. Piensan que la libre elección que representa el sector privado refuerza la libertad política, que apoya la estabilidad porque da satisfacción a los grupos poderosos, que contribuye al crecimiento económico porque insiste tanto en la calidad académica como en los enlaces prácticos con la iniciativa privada, e incluso, que alienta la independencia nacional porque proporciona instrucción a los mejores elementos que, de otra manera, podrían estudiar en el extranjero.

Hay dudas acerca de la conveniencia de tener un sector privado fuerte en el campo de la educación superior, pero hay también unos cuantos factores indudables en este tema. La fuerza del sector es reflejo, ciertamente, tanto de un considerable grado de desigualdad socioeconómica, como de la existencia de ciertas libertades políticas y de la apertura a influencias del extranjero. Esto nos deja entrever la flexibilidad del sistema político de México; el modo en que es posibe alcanzar parcialmente metas como la despolitización de los grupos sociales (el de los estudiantes, por ejemplo), frenar el gasto público dejando ciertas áreas de actividad al sector privado, y disminuir así el riesgo de tener que reprimirlo como en otras muchas naciones autoritarias. Asimismo, no nos deja olvidar que cualquier aumento en la esfera de acción del sector público puede provocar poderosas reacciones sociales, económicas y políticas. Los estudiantes privilegiados pueden abandonar el sistema público, así como los pacientes privilegiados pueden evitar el uso del sistema de salud pública y el capital privado puede emprender la fuga ante los intentos del sector público de ampliar su esfera de acción económica. A menos que el régimen amplíe tanto su voluntad como su capacidad para implantar cambios en la política social, los grupos privilegiados seguirán gozando de gran capacidad para influir en la política social no sólo dentro sino también fuera del sector púbiico.

UNA DÉCADA DE TRANSICIÓN

A pesar de tres décadas de fuerte crecimiento económico, en los años setenta México tuvo que enfrentarse a serios problemas sociales y económicos. Estructuralmente, la capacidad del sector público para desempeñar un papel positivo en la economía se vio socavada por sus pro-

blemas financieros. El gobierno mexicano, que daba la impresión de ser muy poderoso, parecía estar incapacitado para tomar decisiones fundamentales que le permitirían recaudar lo necesario para hacer frente a sus responsabilidades. Su incapacidad para gravar con impuestos fuertes a los empresarios y a la riqueza fue evidente. También se mostró incapaz de disminuir los subsidios otorgados tanto a la industria como a los consumidores de escasos recursos. Y como en México siempre ha sido políticamente muy importante el mantenimiento de la fuerza del sector público, el gobierno no podía vender empresas públicas para nivelar su presupuesto. Cabe entonces preguntarse si la situación financiera del sector público era débil porque el gobierno favorecía excesivamente al sector privado, o bien, más importante aún, si el gobierno carecía en verdad de la fuerza política necesaria para extraer de la sociedad los recursos suficientes para mantener su poder. Entre los problemas que se presentaban estaba, además de la salud financiera del sector público, el del refortalecimiento de la agricultura y de la industria. En la esfera social predominaban aún el desempleo, la pobreza y la explotación del pobre. Así estaba la situación cuando llegaron al poder Echeverría y López Portillo en la década de los setenta. Ambos gobiernos tuvieron como objetivo revitalizar el modelo de crecimiento económico, aunque las políticas que emplearon difieren en muchos sentidos.

Vamos a analizar ahora la evolución de la economía y de la situación social durante esa década de los setenta en la que se dieron algunos pasos significativos para redefinir los supuestos básicos y las políticas más importantes encaminadas hacia el fomento de la industrialización y del crecimiento. En 1970, varios conocidos intelectuales y algunos de sus amigos que ocupaban puestos oficiales publicaron tres volúmenes (*El perfil de México en 1980*) sobre la evolución que convenía al sistema socioeconómico y político en la nueva década. Esta publicación iniciaba un intento de acercamiento entre algunos intelectuales y el gobierno después del conflicto de 1968; algunos de sus autores ocuparían después puestos muy importantes en los gobiernos de Echeverría y López Portillo. David Ibarra, por ejemplo, se convirtió durante el gobierno de Echeverría en director general de Nacional Financiera, y a partir de 1977 pasó a encabezar la poderosa Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es interesante, pues, saber lo que opinaba este hombre, que llegaría a ser uno de los artífices de la política económica más influyentes en los años setenta:

> En sus tiempos, la vieja guardia revolucionaria —como en los nuestros las nuevas generaciones de políticos— se congratuló de los avances logrados. . . Hasta grupos de disidentes han sido conquistados por esa corriente de pensamiento. . .
>
> Sólo de vez en cuando afloran problemas que ponen en entredicho la

> capacidad de adaptación de las instituciones al cambio socioeconómico. Pero los brotes de descontento no han trascendido al grueso de la población ni han tenido hasta ahora suficiente impacto para forzar una revisión a fondo de los mecanismos tradicionales de acción económica y política. Sin embargo, ¿qué ocurriría con las posibilidades reales del desarrollo si los principales agentes dinámicos a que se ha debido el crecimiento en las últimas décadas se agotaran o estuvieran en camino de agotarse? . . .
>
> Se necesita, por consiguiente, empezar a definir de nuevo esos objetivos, es decir, elaborar con clara perspectiva las metas a alcanzar y los mecanismos e instrumentos que se necesiten para lograrlas.[29]

Una lectura a fondo del ensayo de Ibarra y de toda la obra deja ver que los intelectuales y los futuros detentadores de los puestos ministeriales estaban conscientes de algunos de los problemas surgidos en torno al modelo de crecimiento económico en las décadas anteriores. Con todo, las opiniones de los autores sobre las causas de esos problemas difieren; tampoco coinciden —y esto es más relevante— en las políticas a seguir para solucionarlos. Naturalmente, los distintos grupos políticos también opinan de diferentes maneras. La izquierda, por ejemplo, opina que una de las principales causas del deterioro del nivel de vida de la clase obrera es la falta de autonomía del movimiento laboral organizado frente al gobierno. Para los líderes sindicales, la culpa la tienen "los poco patriotas empresarios privados" que no se preocupan por el bienestar de todos los sectores sociales. La comunidad empresarial echa toda la culpa a la ineficacia de las políticas gubernamentales. Por su parte, las distintas organizaciones proponen a veces soluciones para sus reivindicaciones, pero, por lo general, su contribución es más bien esporádica y sólo se centra en problemas particulares. Es decir que los grupos insatisfechos no se han apoyado en un conjunto de propuestas políticas coherentes para hacer frente a los defectos estructurales del modelo de crecimiento. El gobierno, por lo tanto, se ha sentido libre para aplicar o no medidas correctivas. En cierta medida, se puede decir —como afirmamos en el capítulo 4— que esto se debe a la falta de libertad para desarrollar *organizaciones* independientes, pero también a que los grupos sociales clave no han advertido en las políticas sociales y económicas del gobierno una amenaza para sus intereses. Empero, la evolución de la economía estuvo bastante influida durante los años setenta por el propósito de transformación fundamental del tradicional modelo económico pregonado por el presidente Luis Echeverría y por la reacción adversa de la comunidad empresarial ante esa proclamación.

[29] David Ibarra, "Mercados, desarrollo y política económica: perspectivas de la economía mexicana", en *El perfil de México en 1980*, México, D.F.: Siglo XXI, 1970, 1, pp. 186-187.

El modelo económico durante el gobierno de Echeverría

A principios de la década de los setenta, durante el gobierno de Echeverría, la creciente intervención del gobierno en la economía fue un factor muy importante para el crecimiento económico. El número de empresas con participación estatal (cuyas acciones podrían ser muy pocas o llegar hasta la mayoría) aumentó de 84 en 1970 a 845 en 1976. Los empleados gubernamentales se duplicaron hasta alcanzar una cifra superior al millón.[30] Esta expansión del sector público se tradujo en mayores inversiones, en mayores importaciones de bienes de capital, en más gastos producidos por la creciente burocracia, etcétera. Ahora bien, todo esto se consiguió, *pero no porque el gobierno aumentara considerablemente sus ingresos gracias a una reforma tributaria general, ni porque hubiera hecho cambios en el monto y asignación de los subsidios.*

El gobierno aumentó ciertamente sus ingresos, pero no logró compensar el crecimiento de los egresos, que aumentaron de manera alarmante. Entre 1970 y 1976 el coeficiente ingresos del sector público/producto interno bruto aumentó de 18.9 a 27.4%. Al mismo tiempo, sin embargo, por el lado de los egresos, el coeficiente aumentó de 23.7 a 33.9%.[31] Para compensar esta brecha, el gobierno de Echeverría echó mano de la misma herramienta que habían usado sus predecesores: el *financiamiento deficitario*, esto es, recurrió a recursos ajenos. A falta de suficientes fuentes de crédito en el país, el gobierno pidió préstamos en el extranjero, lo que disparó el nivel del endeudamiento público con el exterior ¡desde 4.2 miles de millones de dólares en 1970 a 19.6 miles de millones en 1976! El coeficiente servicio de la deuda/exportaciones se elevó de tal manera que, en 1976, de cada tres dólares que entraban por concepto de exportaciones había que destinar uno al pago del servicio de la deuda (véase el cuadro 6).

Durante este periodo, el mediocre desempeño de la cuenta corriente no ayudó a detener el rápido deterioro del sector externo. A pesar de que la inversión pública en la agricultura se triplicó, por ejemplo, las tasas de crecimiento de la producción bajaron continuamente hasta alcanzar en 1976 el inusitado nivel de 1.2%. La importación de alimentos en ese mismo año contribuyó considerablemente a que el déficit en cuenta corriente rompiera el récord, con una cifra superior a los 3 mil millones de dólares.[32] También las importaciones de bienes de capital siguieron siendo una de las causas importantes del déficit. Al mismo tiempo, aunque el gobierno hizo lo indecible para estimular las expor-

[30] México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Segundo Informe de Gobierno, anexo I, México, D.F., septiembre de 1978, pp. 295-300.

[31] Banco de México, *Informe anual*, varios números.

[32] México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Informe*, p. 58.

taciones, se frenó la tasa de aumento característica de los años sesenta. Además del total de las exportaciones, la parte correspondiente a la industria bajó de 33.2% que había alcanzado en 1970 a 27.4% en 1976 (véase cuadro 8). Echeverría fundó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y, a costa del gobierno, se hizo acompañar, en sus viajes por todo el mundo, por numerosos empresarios. Sin embargo, siguieron en pie muchas políticas oficiales que desalentaban de hecho las exportaciones. Así, por ejemplo, el gobierno mantuvo artificialmente un tipo de cambio fijo para el peso que encarecía los productos mexicanos dentro del mercado internacional. Si se hubiera ajustado gradualmente el tipo de cambio de acuerdo con el valor real del peso, los productos mexicanos hubieran podido ser más competitivos y tal vez las exportaciones hubieran sido mayores. Se hizo poco, y esto es aún más importante, para reducir el excesivo proteccionismo a los productores nacionales. El complejo sistema de las licencias de importación permaneció prácticamente intacto y los productores de bienes de consumo no se sintieron presionados para ser más competitivos.

Como si fuera poco, se produjeron varios factores que, combinados, generaron tasas de inflación de 20 a 25%, inusuales en México. Primero, hubo un ascenso repentino en la demanda agregada debido, en parte, a una mayor injerencia del gobierno en la economía y, en parte, a una mejoría real de los salarios mínimos y la distribución del ingreso. Entre 1969 y 1977, el perfil de la distribución del ingreso había mejorado algo y había beneficiado sobre todo al grupo con ingresos medios, que en 1977 recibió 40% del ingreso nacional (véase cuadro 9). Como la producción nacional resultaba insuficiente para satisfacer la demanda de productos agrícolas e industriales, hubo que recurrir a la importación de algunos. Además, como la inflación internacional se había extendido, los precios de muchos de esos productos se habían elevado y la inflación nacional se elevó también. Con todo, algunos opinan que la inflación hubiera sido mayor aún si el gobierno hubiera impuesto un control a esas importaciones, ya que los precios suelen subir cuando aumenta la demanda y hay menos mercancías disponibles.

Mayor importancia tiene el hecho de que el gobierno estaba perdiendo la confianza de los principales agentes económicos. Para empezar, el gobierno se enfrentó ideológicamente con la comunidad empresarial ¡aunque acabó sin poder mantener con firmeza siquiera sus propias posiciones! Un buen ejemplo es la actitud del gobierno frente a los inversionistas extranjeros. El gobierno habló mucho sobre su esfuerzo para controlar la inversión extranjera directa por medio de una ley de 1973.[33] De acuerdo con esta ley, la participación mayoritaria (por lo

[33] México, Secretaría del Patrimonio Nacional, *Law to Promote Mexican Investment and to Regulate Foreign Investment*, México, D.F., 1973.

menos 51%) en todas las empresas debe ser mexicana y algunas industrias (por ejemplo, la automovilística) tienen que comprometerse a producir en el país una parte cada vez mayor de las piezas que utilizan. La inversión extranjera directa suele producir efectos tanto positivos como negativos. Por el lado positivo, favorece la afluencia de la nueva tecnología, crea nuevos empleos y aporta divisas. Incluso los países socialistas han buscado beneficiarse de esta manera. Al mismo tiempo, sin embargo, las empresas extranjeras han creado a menudo situaciones conflictivas indeseables en los países en vías de desarrollo. Han llegado a intervenir en asuntos de política nacional, como en Chile a principios de los años setenta. Han causado, también, problemas económicos, hecho reconocido incluso por un estudio reciente realizado por el Congreso de Estados Unidos, donde se dice que las trasnacionales dominan, con mucho, el sector manufacturero de México —como el de Brasil— y que controlan más de la mitad del total del activo de las 300 empresas manufactureras más grandes de estos dos países. La conclusión de ese estudio es que debido a que el capital reditúa mucho, "los recursos son asignados de manera ineficiente y la distribución del ingreso y de la riqueza resulta más desigual. Dice además que es posible que la innovación y el crecimiento se mantengan a un nivel menor del que pudieran alcanzar en condiciones más competitivas".[34]

Con todo, una vez reconocido el hecho de que el sistema internacional ejerce una influencia importante en la economía de naciones capitalistas como México, debemos examinar ciertas cifras que dejan entrever cómo el papel desempeñado por el capital extranjero ha estado relacionado, más que con la configuración de la situación económica nacional, con la tarea de adaptarse a ella. En 1975, por ejemplo, del total de los recursos para la inversión de la economía mexicana, sólo 2.5% era de capital extranjero. Hasta ese año, las empresas estadunidenses respondían de aproximadamente tres cuartas partes de los 4 mil millones de dólares de la inversión extranjera directa acumulada. En 1980, la proporción fue ligeramente menor, alrededor de 69% de un total acumulado de 8 mil millones de dólares hasta ese año.[35] Sin embargo, a pesar de la dura retórica del gobierno y de la ley de 1973, la inversión extranjera directa —a la que Echeverría echaba la culpa de muchos de los males económicos de México— aumentó durante el periodo de su administración.

[34] John M. Connor y Willard Mueller, *Market Power and Profitability of Multinational Corporations in Brazil and Mexico*, Washington, D.C., Government Printing Office, Report to the Subcommittee on Foreign Economic Policy of the Committee on Foreign Relations, US Senate, abril 1977, pp. 5-12.

[35] Mauricio de Maria, "Política y resultados en materia de inversiones extranjeras", en *Comercio Exterior*, número especial, julio de 1976, p. 32; Banco de México, *Informe anual*, varios números.

Otro hecho que viene al caso es el de la comunidad empresarial de México, enajenada por el régimen. Indicio categórico de esta situación fue el nivel de la formación bruta de capital fijo durante esos años. A pesar del nivel inaudito alcanzado en la inversión pública, el total de la formación de capital descendió 2.7% en 1971 y, nuevamente, 3.5% en 1976. Esto significaba que los inversionistas privados estaban retirando su capital de México. Se calcula que el total retirado, enviado sobre todo a bancos de Estados Unidos, fue aproximadamente de 4 mil millones de dólares.[36] Los inversionistas privados tenían la impresión de que "los echaban" de la economía de México. Pensaban que una de las causas principales de la inflación era el gasto excesivo del gobierno, al que culpaban asimismo de la creciente deuda externa. Tampoco les gustaba la reforma social y la retórica de la política exterior de estos años.

Hay que admitir que el gobierno tenía también una lista de agravios contra la comunidad empresarial y que algunas de sus acusaciones estaban fundadas. Según el gobierno, no había justificación posible para la crisis de la agricultura, para la producción insuficiente de productos industriales y para la fuga de capitales de México. Después de todo, el gobierno había dado estímulos a la inversión privada —impuestos bajos, enormes subsidios, un tipo de cambio y políticas comerciales proteccionistas. Además, a pesar de la opinión contraria del sector privado, no todos los gastos públicos eran improductivos. Así, por ejemplo, entre 1970 y 1976 se dedicó 17% del total de las inversiones públicas a la expansión de una sola industria, la petrolera. Con esto se consiguió poner fin a la necesidad de importar petróleo y se echaron los cimientos para lograr en el futuro una mayor producción y la exportación.[37] Lo que el gobierno pretendía era que la comunidad empresarial contribuyera cuando menos a costear los gastos de promoción del crecimiento económico. En cambio, el mayor deterioro de la economía durante el régimen de Echeverría asustó tanto a la derecha y a los empresarios que acabaron por organizarse mejor que nunca. Ese espíritu de rebelión encontró su más acabada expresión en la organización del Consejo Coordinador Empresarial en 1975, que se convertiría en el principal foro de las organizaciones del sector privado, el lugar donde conforman sus posiciones políticas comunes. Hay quienes afirman además que algunos empresarios controlan grupos paramilitares ilegales (principalmente en Jalisco, Puebla y Nuevo León) y que otros están creando sindicatos ultraconservadores e "independientes" en esos mismos estados y en otros más, para fortalecer su posición dentro del sistema político.

[36] Banco de México, *The Mexican Economy in 1977*, México, D.F., 1978.
[37] Nacional Financiera, *Statistics*, p. 370.

El régimen se ha visto, así, frente a una tremenda paradoja, que Douglas Bennett y Kenneth Sharpe aciertan en resumir así: "La burguesía nacional, que puede decirse es creación del estado, actúa ahora de tal manera que limita el poder del estado."[38] Roger D. Hansen y E.V.K. Fitzgerald sostienen asimismo que la autonomía del estado mexicano se ha visto considerablemente socavada porque el sector privado se niega a cooperar en la búsqueda de soluciones para los problemas relacionados con el crecimiento económico y también por su capacidad, que va en aumento, para oponer su veto a algunas políticas económicas del gobierno.[39] Sus análisis están bastante influidos por la referencia de los sucesos que culminaron en la crisis económica en 1976. Obviamente, estos análisis encajan muy bien con lo dicho en los capítulos 3 y 4, en el sentido de que los empresarios gozan en México de una mayor autonomía frente al gobierno que cualquier otro de los agentes políticos del país.

En 1976, los problemas económicos y el enfrentamiento entre el régimen y el sector privado llegaron a un punto culminante. Al finalizar ese año, el presidente Echeverría no tenía más alternativa que someterse a las reglas del sistema económico internacional, aceptadas más de una vez por México en varios convenios formales. Esas reglas se oponen, por ejemplo, a que se recurra excesivamente al crédito externo para financiar gran parte de las inversiones e importaciones del país. Aunque se discute mucho qué es "recurrir excesivamente al crédito externo", la deuda pública externa de casi 20 mil millones de dólares y el déficit de cuenta corriente de más de 3 mil millones de dólares, en 1976, eran considerados sin lugar a dudas francamente excesivos. Como al mismo tiempo se había acelerado el ritmo de la fuga de capitales, Echeverría anunció en su último informe presidencial (1 de septiembre de 1976) su decisión de devaluar el peso. Al mes siguiente, México hizo efectivos algunos de los viejos convenios establecidos con la Oficina de la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y obtuvo un préstamo de 600 millones de dólares para sostener el peso. Firmó además un convenio de estabilización con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por el que tuvo acceso a la cantidad de 965 millones de dólares. A cambio, México aceptó varias condiciones tendientes a mejorar su economía, como, por ejemplo, establecer un tope

[38] Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, "El estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del estado mexicano, 1917-1970", en *Foro Internacional,* **20** (1) 72 (1979).

[39] Roger D. Hansen, "The Evolution of U.S.-Mexican Relations: A Socio-Political Perspective", en *United States Relations with Mexico: Context and Content*, Richard D. Erb y Stanley R. Ross (comps.), Washington D.C., American Enterprise Institute, 1981, pp. 39-48; E.V.K. Fitzgerald, "The State and Capital Accumulation in Mexico", en *Journal of Latin American Studies,* **10** (2) 263-282 (1978).

de 3 mil millones de dólares al año para préstamos adicionales del exterior durante los tres años de duración del convenio.[40] Varias analogías importantes con este momento caracterizarían también la crisis económica de 1982 y los tragos amargos por los que México tendría que pasar para obtener ayuda exterior en su lucha contra la crisis.

El periodo correspondiente al gobierno de Echeverría llegó a su fin dos meses después de haberse firmado el convenio con el FMI. Su sucesor en el cargo, López Portillo, presentó un proyecto diferente para revitalizar el modelo económico. En 1976, la economía había crecido solamente 2.1%, lo cual, suponiendo una tasa de crecimiento poblacional de 3.2%, quería decir que los ingresos *per capita* habían disminuido en 1.1%. Era inminente un cambio radical en la vieja política petrolera de México. El país iba a convertirse nuevamente en uno de los principales productores y exportadores de petróleo del mundo. Es probable que las expectativas cifradas en ese futuro cambio de la política petrolera fueran la causa del silencio de López Portillo durante su campaña presidencial. Contando con el petróleo, el nuevo presidente electo no tenía necesidad de hacer promesas retóricas para restaurar la confianza en el gobierno y en la economía de México. Se sabía, además, por hechos recientes, que cualquier esfuerzo para revitalizar el modelo económico tendría que contar con el apoyo y la confianza de la comunidad empresarial.

El modelo económico durante el gobierno de López Portillo

Poco después de asumir la presidencia, López Portillo confirmó que su gobierno estaba sujeto al convenio firmado con el FMI. Expresó, asimismo, que estaba decidido a utilizar el petróleo para aliviar los achaques de la economía. Se esperaba que la expansión de la industria petrolera restablecería las altas tasas de crecimiento. Además, ese crecimiento podría darse dentro de un marco de equilibrio con el sector externo gracias a las divisas generadas por la exportación de petróleo. El gobierno podría contar con una fuente adicional de ingresos y podría aminorar el déficit público y reducir la necesidad de pedir prestado en el extranjero. Estos y otros problemas más se resolverían a medida que Pemex, el monopolio petrolero estatal, aumentara su producción de crudo de 0.9 a 2.25 millones de barriles al día para 1982, de los cuales la mitad estaría destinada a la exportación. En el capítulo

[40] Lawrence Whitehead, "La política económica del sexenio de Echeverría: ¿Qué salió mal y por qué?", en *Foro Internacional,* **20** (3) 484-513 (1980), y Sidney Weintraub, "Case Study of Economic Stabilization: Mexico", en *Economic Stabilization in Developing Countries,* William R. Cline y Sidney Weintraub (comps.), Washington D.C.: Brookings Institution, 1981, pp. 271-296.

7 se verá cómo se llegó a esa y a otras metas de producción y exportación antes de lo planeado (a mediados de 1980). Además, entre los años 1978 y 1981 se logró restablecer las altas tasas de crecimiento económico, aunque, ya al final del gobierno de López Portillo, México volvió a caer en otra grave crisis económica.

Cabe señalar que nunca se realizaron otros objetivos generales de la política económica. De hecho, a medida que México penetraba en la década de los años ochenta, *habían empeorado aún más algunos de los indicadores estructurales y sociales de los males del modelo de crecimiento que ya habían sido el foco de atención durante la crisis de 1976.*[41]

Utilizando las normas de evaluación tradicionales, se podría establecer una larga lista de los problemas que aquejan hoy en día a la economía de México. Tomemos, por ejemplo, uno de los indicadores que ya nos sirvió al principio de este capítulo para presentar un panorama general de la economía mexicana durante el periodo que va de 1940 a 1970. Durante el gobierno de López Portillo, en lo que toca a las *finanzas gubernamentales*, encontramos las mismas tendencias. Así, en 1980, aunque el coeficiente ingresos del sector público/producto interno bruto llegó a ser de 30%, el coeficiente de los egresos llegó hasta 37%.[42] Esta brecha de 7% entre los ingresos y los egresos culminaría, en 1982, con el escandaloso déficit financiero del sector público, de 18% del producto interno bruto. En 1980, los subsidios seguían siendo responsables de una parte considerable del déficit público, aunque se habían introducido cambios interesantes en el sistema tributario. Mientras se reducían los impuestos para los contribuyentes de menores ingresos, se introdujo un nuevo impuesto al valor agregado (IVA) para impedir la evasión fiscal y mejorar al mismo tiempo la tasa de recaudación de impuestos. El IVA tendría, en un futuro próximo, algunos efectos positivos sobre el estado general de las finanzas públicas.[43] El gobierno intentó, también, aumentar sus ingresos con la venta de monedas de oro y de plata y de petrobonos.

La situación de la *cuenta corriente* se deterioró aún más en la época de López Portillo (véase cuadro 7). Se había logrado disminuir el déficit, que en 1976 era de 3 mil millones de dólares, a 1.6 miles de millones en 1977; pero, en 1980, alcanzó la cifra récord de 6.6 miles de mi-

[41] Para un análisis de la relación establecida entre la política petrolera y los objetivos de una política económica más amplia, así como las implicaciones que ello representa para las políticas nacional y exterior de México, véase Gabriel Székely, *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*, México, D.F.: El Colegio de México, 1983.

[42] Banco de México, *Informe anual*, varios números.

[43] Es difícil valorar el impacto que pueda tener la eliminación del impuesto sobre la renta para la clase trabajadora debido a que la inflación ha sido muy elevada, porque muchos son los que no ganan ni el salario mínimo y porque se ha introducido un impuesto indirecto (IVA) que todo el mundo debe pagar.

llones de dólares y, en 1981, llegó a los 11 mil millones de dólares. En el cuadro 8 podemos ver cómo el drástico aumento de la exportación de mercancías se debe sobre todo al petróleo. En 1980, de 68% correspondiente a las industrias extractivas por concepto de exportación de mercancías, prácticamente todo se debía al petróleo, y, en 1981, aproximadamente 75%. Al mismo tiempo, las importaciones de bienes de capital, alimentos y el servicio de la deuda pública externa seguían siendo los principales responsables del déficit. De no haber sido por los enormes ingresos producidos por las crecientes exportaciones de petróleo (en 1980, de 10 mil millones de dólares y en 1981 de 14.5 miles de millones de dólares) el déficit en la cuenta corriente pudo haberse convertido en un obstáculo insuperable para el crecimiento económico, en un mal presagio, ya que la inminente saturación de petróleo en el mundo pronto haría estragos en los ingresos petroleros de México.

La *deuda pública externa* empezó a crecer todavía a un ritmo más acelerado que durante el gobierno de Echeverría. Según las cifras que daremos a continuación, el gobierno de López Portillo pudo seguir contando, por lo menos hasta cierto punto, con un financiamiento deficitario debido a la "confianza" generada por el cambio de la tradicional política petrolera. En 1979, la deuda era de más de 29 mil millones de dólares (en 1976 había sido de 19 mil millones) y ¡el coeficiente servicio de la deuda / exportaciones totales era de un escalofriante 62.1%! Según esto, ese año, de cada tres dólares que entraron por concepto de exportaciones, hubo que destinar dos al pago del servicio de la deuda. El hecho de que el gobierno intentara cambiar la estructura de los pagos de su deuda, sin embargo, podría explicar esto. En 1978 y 1979, el gobierno realizó pagos adelantados de su deuda a corto plazo, una deuda que vence en un año y presupone el pago de intereses más altos. Actualmente, la mayor parte de la deuda se contrae a plazos más largos que incluyen tasas de interés menores. Por ello, en 1980, la deuda pública externa había aumentado hasta alcanzar los 34 mil millones de dólares, pero el coeficiente servicio de la deuda/exportaciones totales, que fue de 30% en ese año, resultaba considerablemente menor que el coeficiente de 62% correspondiente al año anterior (véase cuadro 6). Todavía no hay informes detallados acerca de los diversos aspectos del enorme aumento de la deuda pública externa que para fines de 1981 era de 51 mil millones de dólares y sobrepasó los 64 mil millones en 1982.

En la esfera *social*, el gobierno de López Portillo añadió otro récord más a su ya larga lista. En el cuadro 5 podemos ver que durante su periodo las inversiones del gobierno en lo social estuvieron por debajo de 10%. Además, como ya dijimos, los salarios reales descendieron significativamente. Las clases trabajadoras fueron las más perjudicadas por tasas de inflación anuales de entre 20 y 30% (y

de 100% en 1982) y ningún aumento de salario compensatorio.

Había, pues, bastantes datos para hacer una desolada interpretación de la situación de la economía mexicana. Sin embargo, según otros indicadores, se podría pensar que entre 1978 y 1981 hubo una revitalización. Una de las mejoras más importantes se produjo en el campo laboral. La cantidad de empleos disponibles aumentó a un ritmo mayor que el de la población, como consecuencia del gran aumento de las obras públicas emprendidas por el gobierno y por inversiones del sector privado. Otro rasgo positivo fue que el ingreso *per capita*, después de haber disminuido nuevamente en 1977, volvió a subir en los tres años subsiguientes. En 1978, la economía creció en 6% y en casi 8% entre 1979 y 1981, mientras que la tasa de crecimiento de la población fue de 3.1% aproximadamente.[44] En el cuadro 4 se indica que el coeficiente formación de capital/producto interno bruto aumentó en términos reales. En 1980, el coeficiente era de 25.6%, el más elevado de los registrados hasta ahora. El porcentaje correspondiente al sector público (44% del total) tampoco tenía precedentes. Resulta paradójico que aunque la intervención del gobierno en la economía fuera mayor que nunca, hubiera tanta diferencia entre la actitud de la comunidad empresarial de entonces y el tono de confrontación agresiva de mediados de los años setenta. Naturalmente, había todavía desacuerdos, pero el sector privado estaba, por lo general, satisfecho con las políticas que habían restaurado las altas tasas de crecimiento económico. Ahora bien, hemos insistido en que la cooperación de la comunidad empresarial es esencial para lograr la estabilidad política necesaria para un firme crecimiento económico. Obviamente, esta cooperación sufrió una sacudida cuando López Portillo, en septiembre de 1982, sorprendió a todo el mundo con la expropiación de los bancos privados del país que, según él, habían propiciado una peligrosa fuga de capitales. Hasta ese momento, sin embargo, las relaciones entre el gobierno de López Portillo y la comunidad de negocios habían sido bastante buenas, en franco contraste con los años de enfrentamiento del régimen de Echeverría. El análisis de dos políticas oficiales particulares, la agricultura y el sector industrial, puede servirnos para establecer el patrón de la interacción del gobierno y la comunidad empresarial desde que Echeverría dejó su cargo.

En el sector agrícola, la meta principal del gobierno de López Portillo era alcanzar la autosuficiencia en la producción de alimentos básicos. A pesar de que México es un gran productor agrícola, las importaciones de productos básicos de la dieta de la población han aumentado de manera alarmante. Solamente en 1980, por ejemplo, hubo que importar más de 10 millones de toneladas de maíz, frijol, trigo y otros

[44] Banco de México, *Informe anual*, varios números.

alimentos básicos, con un valor de 1.5 miles de millones de dólares.[45] El gobierno llevó a cabo dos políticas muy importantes para reducir las importaciones de alimentos. La primera fue anunciada por el presidente a principios de 1980: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Se había hecho un estudio que informaba detalladamente sobre la producción de alimentos por regiones y que incluía posibles niveles de rendimiento y consumo para el futuro próximo.[46] Con esa base el SAM pretendía *establecer una fórmula de compromiso entre el gobierno y los campesinos para compartir riesgos* e intentar alcanzar ciertas metas de producción de maíz, frijol y algún otro producto más. El gobierno se comprometía a proporcionar al campesino abonos, semillas y demás insumos necesarios, a precios muy bajos, prometía encargarse de que les compraran su producción a los precios establecidos y garantizaba, además, un ingreso mínimo en caso de que las cosechas se perdieran a causa de algún desastre natural. Por su parte, el campesino se comprometía a poner su esfuerzo, su tierra y su trabajo al servicio de las metas de producción oficiales. Con el SAM surgía una relación totalmente atípica entre el estado (como patrón) y el campesino (como asalariado).

Además del SAM, el Congreso aprobó en 1981 la muy controvertida Ley de Fomento Agropecuario.[47] Antes de la aprobación de esta ley, no se permitía que los campesinos arrendaran sus tierras; pero el Artículo 32 de la Ley de Fomento Agropecuario legalizó lo que a pesar de ser ilegal era una práctica común y corriente. Los campesinos podían, así, integrar sus tierras con las de los grandes terratenientes y aumentar, aparentemente, su productividad. De esta manera, las grandes empresas agrícolas podían encontrar un ambiente de mayor seguridad que les permitiera planear mejor sus inversiones a largo plazo y con ello el gobierno esperaba conseguir sus propios objetivos. Se tranquilizaba también a los grandes terratenientes frente a la amenaza de la expropiación de las tierras, que no tendrían que preocuparse por extender sus tierras a expensas de las de los campesinos. Podían negociar abierta y directamente con los campesinos el uso de sus tierras mediante un salario y una participación, todavía no determinada, en el total de las utilidades. Las grandes empresas controlarían, por lo tanto, la tierra aun cuando no la poseyeran. Y el campesino, al igual que en el caso del SAM y el estado, se convertiría en un jornalero dependiente de su patrón. Estas nuevas medidas suponían que el gobierno abandonara

[45] *Ibid.*, 1980, p. 84. Todas son toneladas métricas.

[46] Oficina de Asesores del C. Presidente de la República, "Sistema Alimentario Mexicano", México, D.F., 1980, versión no publicada. En este estudio se incluyen veinte proyectos de los cuales solamente 14 están al alcance del público.

[47] México, Secretaría de Gobernación, "Ley de Fomento Agropecuario", en *Diario Oficial*, México, D.F., enero 2, 1981, pp. 9-25.

uno de los compromisos, la distribución de la tierra, en que se basaba su legitimidad. Por supuesto que —ya lo dijimos en el capítulo 4— el *cambio de políticas* ha sido uno de los rasgos característicos de la política mexicana y no significa que un futuro gobierno no pueda optar por realizar nuevamente su compromiso retórico con una reforma fundamental de la tierra, sobre todo si las políticas iniciadas por López Portillo no logran sus objetivos. Con todo, el gobierno adoptó esas nuevas y arriesgadas medidas con la esperanza de que la cooperación entre los grandes terratenientes y los campesinos mitigara la crisis del sector agrícola.

La industria también exigía cambios importantes, a veces difíciles de entender y de aplicar. A menudo, la crisis de la industria se complica porque la discusión de los problemas está contaminada por muchos prejuicios ideológicos. Para poner un ejemplo, pensemos en el debate que provocó López Portillo cuando propuso que México ingresara al GATT. El GATT es un convenio firmado principalmente por las naciones industrializadas en 1947, cuyo principal objetivo es ''liberalizar el comercio'', esto es, reducir gradualmente las barreras de todo tipo que se oponen al libre flujo de los productos a través de las fronteras de los países negociadores. En 1980 había 83 países miembros del GATT, que, en conjunto, representaban 85% del comercio mundial. Los miembros que otorgan concesiones a una nación tienen la obligación de extenderlas a todas las demás naciones miembros en pie de igualdad. El GATT ha realizado siete grandes reuniones multinacionales, entre las cuales sobresalen las llamadas rondas Kennedy y Tokio. En cada sesión se ha ampliado la lista de productos exentos de restricciones comerciales, aunque no deja de haber algunas cláusulas que liberan al firmante de ciertas responsabilidades y le permiten seguir protegiendo a determinados productores de su propio país. Se da por sentado que un mayor volumen de comercio permite lograr objetivos; por ejemplo, una mayor inversión y más empleos, con lo que se contribuye a elevar el nivel de vida por todas partes.

Por lo general, los analistas comparten la opinión de que el GATT ha sido muy benéfico para los países industrializados; pero no se ponen de acuerdo en si sería conveniente que los países en proceso de industrialización participaran en él. La mayor parte de las exportaciones de estos países suelen ser, por ejemplo, productos que todavía están sujetos a políticas proteccionistas en las naciones industrializadas (como las exportaciones agrícolas). Considerando que los beneficios derivados de la participación en el GATT serían sobre todo unilaterales, varios países en vías de desarrollo apoyaron la creación en 1964 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Muchos opinan, sin embargo, que a lo largo de los años, la UNCTAD ha producido buenos estudios y buenos propósitos, pero poca resonan-

cia en la realidad. Por otra parte, nadie niega que México necesita tomar medidas para aumentar la competitividad de sus productos, no sólo para exportarlos más sino también por los efectos positivos que se sentirían en el país si bajaran los precios y los productos fueran de mejor calidad. Con esos antecedentes, los representantes de la Secretaría de Comercio de México se reunieron con un equipo de expertos del GATT para hablar del posible ingreso de México en ese organismo. Después de varios meses de negociaciones, se llegó a un acuerdo amplio que permitía a México hacer su solicitud formal de membresía. Pero como el gobierno conocía los riesgos de tomar una decisión tan importante, pidió a las organizaciones de empresarios, de profesionales y a otras más, que debatieran la cuestión.[48] Por lo general, ese tipo de solicitud de participación nacional en una decisión del gobierno es vista por los estudiosos de la política de México como una manera de dar legitimidad a políticas gubernamentales ya decididas.[49] Sin embargo, en este caso no se había tomado verdaderamente una decisión y el proceso resultó, por lo tanto, muy emocionante.

Los partidarios del GATT en la Secretaría de Comercio pronto se encontraron aislados. Las organizaciones empresariales a las cuales se suele identificar como conservadoras y proimperialistas, se opusieron a la moción, sobre todo porque sobre ellos recaería la mayor parte de los costos. Algunos acusaron a los partidarios del GATT de favorecer los intereses de Estados Unidos, mientras que los opositores eran aclamados por su firme actitud de defensa de los "intereses nacionales". Algunas organizaciones de profesionales y algunos profesores universitarios, aunque estaban de acuerdo en que era necesario poner fin al excesivo proteccionismo, hicieron ver que los productores extranjeros poseen más recursos y mayor experiencia y que, por lo tanto, les sería fácil hacer a un lado a los productores locales. ¿Pero en realidad se trataba únicamente de escoger entre el GATT y el fin del proteccionismo y su elevado costo, por un lado, o la perpetuación del excesivo proteccionismo, por el otro? De hecho, el GATT es un foro de negociación multilateral en el que a los países pequeños como México podría resultarles muy difícil llegar a influir en las decisiones tomadas allí. Además, como la mayor parte del comercio de México se ejerce con Estados Unidos, México podría optar por seguir negociando sus concesiones

[48] Acerca del debate, véase "Opiniones sobre el ingreso de México al GATT", en *Comercio Exterior,* **30** (2) (número especial, febrero, 1980), y "México ante el GATT", en *El Economista Mexicano* (número especial, enero-febrero, 1980). Para un buen análisis, véase Dale Story, "Trade Politics in Mexico: GATT and the Song of the Sirens", trabajo presentado en la reunión anual de la Southwest Political Science Association, Dallas, Texas, 1981.

[49] Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime,* Berkeley: University of California Press, 1975.

comerciales con este país a nivel bilateral. Algunos piensan que México tiene ahora mayores ventajas porque exporta petróleo a Estados Unidos. Tal vez sería mejor una estrategia que ligara el aumento en las exportaciones petroleras con el progreso alcanzado en otras áreas de interés bilateral.[50] Por último, otros pensaban que México podría tomar medidas unilaterales para reducir el excesivo proteccionismo, que el gobierno podría, por ejemplo, proporcionar ayuda financiera y apoyo para facilitar la transición hacia una economía más abierta sin necesidad de comprometerse demasiado ingresando al GATT o abandonando la opción de las negociaciones bilaterales con Estados Unidos.[51] La conclusión es que hay posibles acciones alternativas para corregir la sobreprotección, política que suele ir unida al modelo tradicional de crecimiento. Esas alternativas tienen que ser evaluadas con más cuidado, y esa evaluación es uno de los problemas cruciales a los que tiene que enfrentarse el gobierno de Miguel de la Madrid.

Conclusiones

La década de los años setenta fue de transición. Varias políticas estaban dirigidas a proporcionar una base sólida para lograr un crecimiento económico autosostenido. El énfasis que Echeverría puso en la expansión del sector público así como en el mejoramiento de la distribución del ingreso fracasó, en parte, porque alejó a la comunidad empresarial, que desempeña, por su fuerza organizativa y su poder económico, un papel central que no puede ser pasado por alto. Con López Portillo, la injerencia del gobierno en la economía siguió en aumento, pero el énfasis que puso en las inversiones, la eficiencia y el crecimiento hizo que la comunidad empresarial adoptara una actitud de cooperación, hasta que el presidente saliente expropió la banca privada. Todavía es demasiado pronto para poder predecir los efectos a largo plazo de esta decisión del gobierno en sus relaciones con los empresarios.

Al entrar en los años ochenta, vemos que se han formulado varios planes de desarrollo a largo plazo. Así por ejemplo, el Plan Global de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Industrial, representan un encomia-

[50] La relación que puede tener el petróleo con las negociaciones celebradas en relación con otras cuestiones bilaterales ha sido explicada, sobre todo, por el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, "En búsqueda de una posición frente a Estados Unidos", en *Foro Internacional*, **19** (2) 292-302 (1978); en Estados Unidos, véase la declaración de apoyo hecha por el subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, Myer Rashish en el Center for Inter-American Relations de Nueva York, "North-American Economic Relations", septiembre 22, 1981.

[51] Véase el trabajo de posición escrito por la Asociación Nacional de Economistas de México, *Excélsior*, mayo 26, 1979.

ble esfuerzo por establecer un marco general dentro del cual pueda desenvolverse el crecimiento económico.[52] Se pone énfasis en algunos aspectos de la última etapa de la estrategia de sustitución de importaciones (el desarrollo de una industria de bienes de capital nacional) y, al mismo tiempo, la atención del gobierno se centra en elementos íntimamente relacionados con la práctica de una estrategia de crecimiento basada en la promoción de las exportaciones (la modernización de los puertos y de la agricultura como la base de un mayor impulso a las exportaciones). Pero estos planes son más bien sugerentes que obligatorios. Todavía no está claro en qué medida cooperará el sector privado con el gobierno para alcanzar estas metas. El régimen, por su parte, ha dado un paso positivo al elegir a Miguel de la Madrid, exsecretario de Programación y Presupuesto y autor del Plan Global, para suceder a López Portillo, ya que los supuestos y los objetivos fundamentales de estos planes perdurarán, por lo menos, durante los seis años de gobierno de De la Madrid. Como todavía es muy pronto para evaluar los resultados, hablaremos de estos planes, dentro de un marco más general, en el último capítulo de este libro, en el cual se mira hacia el futuro. Antes que nada, y reconociendo que los sistemas políticos y económicos nacionales no se desarrollan en el vacío, queremos examinar la posición de México dentro del sistema internacional.[53]

[52] México, Secretaría de Programación y Prespuesto, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México, D.F., 1980, y México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982*, México, D.F., 1979.

[53] Para ampliar las lecturas, véase Clark Reynolds, *The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1970, y Jorge Domínguez (comp.), *The Political Economy of Mexico: Challenges at Home and Abroad*, Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1982.

6

POLÍTICA EXTERIOR: A LA SOMBRA DEL GIGANTE

Pobre México, tan lejos de Dios y tan
cerca de los Estados Unidos.
Frase atribuida a Porfirio Díaz

El primer elemento de la política exterior mexicana es. . . el de sus relaciones con los Estados Unidos. . . Se trata, insisto, de una realidad irrefutable y no de una opción política. Ni los problemas del pasado ni la experiencia histórica pueden negarlo; simplemente, es un hecho.

Jorge Castañeda, junio de 1980[1]

Estas dos citas, que provienen de distintas épocas, traslucen la profunda continuidad que caracteriza la política exterior de México; esto es, el carácter predominante que tiene sobre ella Estados Unidos. Es cierto que, como ya dijimos en el capítulo 1, México también se vuelve cada vez más importante para Estados Unidos, pero México es una entre otras muchas naciones importantes para la política exterior de Estados Unidos, mientras que para México, Estados Unidos es más importante que todas las demás naciones juntas. Así, por ejemplo, cuando uno de los últimos embajadores de Estados Unidos pidió disculpas al Secretario de Relaciones Exteriores por molestarlo con un asunto trivial, éste le dijo que no tenía por qué disculparse, ya que 85% de su tiempo estaba dedicado a las relaciones de su país con Estados Unidos.[2] Otro indicador de esto mismo, que en breve examinaremos, es el hecho de

[1] La frase "Pobre México" se atribuye por lo general a Díaz, pero muy bien pudo haberla dicho cualquier otra persona. Esperamos que los lectores estadunidenses ya familiarizados con México perdonen esta cita. La usamos aquí en contraposición con la cita de Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores de México en 1980 (en la 42 reunión anual del Consejo de Relaciones Exteriores de Nueva York celebrada el 6 de junio de 1980).

[2] Robert McBride, *"U.S.-Mexican Relations"*, en *Princeton Alumni Weekly*, 13 de marzo de 1978, informa sobre un incidente ocurrido en 1969.

que México ha dependido de Estados Unidos en relación con dos tercios aproximadamente de sus importaciones y exportaciones.

México se ha esforzado mucho, sobre todo a partir de 1970, para ser más firme en sus opiniones y tratar de sacar su política exterior de la sombra del gigante. Algo se ha logrado, pero la sombra sigue siendo muy grande. En este capítulo se resume la evolución de los vínculos que unen a México con Estados Unidos, se analiza en seguida la creciente vitalidad y firmeza de la política exterior contemporánea de México frente a Estados Unidos y se reconoce que este cambio ha afectado las relaciones entre ambos países. Por último, el capítulo retoma los problemas específicos más importantes de las relaciones entre México y Estados Unidos en nuestra época.

Evolución de las relaciones entre México y Estados Unidos

Anexión

Producto de herencias coloniales diferentes, México y Estados Unidos tuvieron poco contacto antes del siglo XIX. No pasaría mucho tiempo, sin embargo, para que se establecieran relaciones intensas y conflictivas.

Cuando México asumió su independencia, no se podía predecir todavía que iba a ser el vecino más débil. En dos décadas, sin embargo, Estados Unidos había conseguido establecer una fuerza superior. Aunque todavía tenía una extensión relativamente equivalente a la de Estados Unidos, México se había quedado bastante atrás en lo que a su población se refiere.[3] Estados Unidos —y esto es muy importante— había logrado esquivar el brutal ciclo de la crisis económica aunada a la inestabilidad política característica del México de ese entonces. Así pues, cuando las dos naciones se declararon la guerra, en 1846, Estados Unidos demostró ser mucho más fuerte que México.

Texas estaba en juego. Después de que México se quejó de la intromisión en política interna del primer embajador de Estados Unidos, nombraron a otro que intervino aún más activamente y conspiró contra los intereses de México en Texas. Colonos estadunidenses habían inmigrado a Texas. Por temor a consecuencias revolucionarias, México puso un límite al flujo legal de colonos en 1830. Esta fecha habría de recordarse, como una ironía de la historia, por ser el año en que México le cerró a Estados Unidos las puertas de la frontera en las narices,

[3] Karl M. Schmitt, *Mexico and the United States, 1821-1973: Conflict and Coexistence*, Nueva York: John Wiley, 1974, pp. 44-50. Para la fuerza potencial de México véase también: Daniel Cosío Villegas, *Extremos de América*, México D.F.: Tezontle, 1949; y Jesús Silva Herzog, *Trayectoria ideológica de la revolución mexicana*, México, D.F.: SEP, 1973, p. 188.

o, por lo menos, intentó hacerlo. Pronto se vio que era imposible cumplir esta ley. Igual que en la época actual en la que las leyes de Estados Unidos no pueden impedir que los mexicanos crucen sus fronteras, tampocò entonces se pudo detener a la primera oleada de "extranjeros ilegales" provenientes de Estados Unidos. En 1836, los texanos se declararon independientes de México y derrotaron pronto al ejército mexicano del general Santa Anna. Aunque el presidente Andrew Jackson reconoció gustosamente la independencia de Texas en 1837, Estados Unidos rechazó, en un principio, la solicitud texana de anexión y el deseo de ser un estado más de la unión americana. Los abolicionistas se oponían a la anexión de otro estado esclavista, y se temía además provocar demasiado a México. Sin embargo, las presiones iban en aumento y el presidente Polk era un gran partidario de la expansión de Estados Unidos.

En 1845, Estados Unidos se anexa Texas, con lo que se inicia una de las guerras más desequilibradas de la historia de ese país. Desde el punto de vista de México, la causa de la guerra estaba clara: la agresión estadunidense. No solamente Estados Unidos se había anexado Texas, sino que pretendía imponerle unos límites que México simplemente no podía aceptar. Estados Unidos echó mano a razonamientos más complejos pero que no eran capaces de unificar siquiera la opinión de todo el país. Polk consiguió la aprobación de la guerra con sólo dos votos en contra en el Senado; igual disensión desafiaría el propósito de intervención militar en Vietnam con la resolución del golfo de Tonkin, presentada por el presidente Lyndon Johnson más de un siglo después. Como en la guerra de Vietnam, sin embargo, pronto se dejaron oír voces de disentimiento. Algunos de los líderes del viejo sur opinaban que Estados Unidos estaba yendo demasiado lejos en contra de México, muchos ciudadanos del noreste condenaban abiertamente "la guerra del Sr. Polk" y la legislatura de Massachusetts condenó la participación de Estados Unidos. Entre los disidentes prominentes se encontraban desde figuras literarias de la talla de Henry David Thoreau y Ralph Waldo Emerson hasta figuras políticas como la del joven Abraham Lincoln. A diferencia de la guerra de Vietnam, sin embargo, la guerra con México representaba el ascenso de Estados Unidos como potencia activa —o excesivamente activa— de carácter internacional y terminó en un notable éxito militar. En realidad, la guerra no duró mucho. El general Winfield Scott se apoderó del puerto clave de Veracruz y emprendió la marcha hacia la ciudad de México. Uno de los recuerdos más preciados de esta guerra es el de la muerte heroica de seis jóvenes cadetes que prefirieron morir, uno de ellos lanzándose al vacío desde el Castillo de Chapultepec, antes que rendirse. Hoy en día existen numerosos monumentos a los niños héroes en todo México, desde el castillo mismo hasta una estación del metro y muchas calles de ciu-

dades importantes, y los jóvenes mártires ocupan un lugar prominente en los libros de texto oficiales.

Si bien desde el punto de vista militar la guerra no fue dramática, el arreglo logrado con el tratado de Guadalupe Hidalgo fue muy dramático e injusto. México perdió casi la mitad de su territorio, que incluía parte de lo que hoy son los estados de Arizona, California, Colorado, Nevada, Nuevo México y Utah. Por si fuera poco, en 1853, Estados Unidos se apoderó de más territorio mexicano, cuando México, que necesitaba dinero desesperadamente, le vendió un trozo de su tierra, en una operación conocida como la compra de Gadsden. Ese trozo de tierra, como se vería mas tarde, contenía minas de cobre, y creó además una línea fronteriza artificial que dividía varias ciudades en dos. Obviamente, la guerra perjudicó enormemente los esfuerzos de México por la unidad, la estabilidad y prosperidad de la nación.

Sería verdaderamente difícil comprender la actitud contemporánea de México ante Estados Unidos sin tener en cuenta el enorme despojo de tierra mexicana producido a mediados del siglo XIX. No es que la mayoría de los mexicanos sientan un rencor activo por la guerra ni que estén en favor de la "devolución de sus tierras"; más bien, es un sentimiento que yace en la conciencia histórica como un volcán dormido. Existe cierto resentimiento por el triste papel que desempeñó México en el expansionismo estadunidense. Si bien la guerra en sí misma, tal vez, no sea un problema político explícito, no cabe duda de que actúa como un referente y un símbolo histórico vital. El consiguiente "nacionalismo herido" puede servir, hoy día, como una útil arma de debate en la política exterior. Los mexicanos pueden justificar sus tenaces negociaciones con sus homólogos del país del norte con el argumento de que así lo exige la susceptible opinión pública.

Del acomodamiento al conflicto revolucionario y de vuelta al acomodamiento

A medida que México empezó a sufrir a manos de otros países extranjeros —Francia— mejoraron sus relaciones con Estados Unidos. El presidente Abraham Lincoln reconoció el régimen del presidente Benito Juárez a lo largo de toda la intervención francesa. Las principales reclamaciones que se hacían México y Estados Unidos se solucionaron en 1868. Las relaciones establecidas entre los dos países se profundizaron cuando el porfiriato remplazó a la reforma y se creaba en México un ambiente apropiado al gusto y los intereses económicos de los estadunidenses. Porfirio Díaz, a quien se conocía como el "padre de los extranjeros y el padrastro de los mexicanos", amplió aún más las facilidades concedidas a los inversionistas extranjeros. Redujo los requisi-

tos para la adquisición de tierras en las regiones fronterizas, facilitó el uso de los recursos del subsuelo y alentó cada vez más la actividad económica de los extranjeros en general. Díaz aseguró, además, y esto es más importante todavía, la estabilidad política tan necesaria para los inversionistas extranjeros. Se abrieron las puertas de México no sólo a sus vecinos del norte sino también a los europeos occidentales. Con todo, fueron los estadunidenses quienes más supieron aprovechar las oportunidades que se les ofrecían y establecer su predominio entre los extranjeros que participaban en la economía de México. Aumentó incluso la influencia religiosa extranjera, con la consiguiente consternación del clero mexicano.

A medida que la revolución mexicana, en lugar de la estabilidad política y la amistosa acogida de la inversión extranjera, introdujo la inestabilidad y el nacionalismo, las relaciones entre México y Estados Unidos, como era de esperar, empeoraron. Para desgracia de México, Estados Unidos se hallaba entonces en un momento de especial fuerza. Su fácil victoria en la guerra contra España en 1898 y la construcción del canal de Panamá ya dejaban ver en Estados Unidos una verdadera potencia mundial que sería la fuerza predominante del Nuevo Mundo. Si analizamos los sucesos subsiguientes dentro de ese contexto político y económico —México desgarrado por la inestabilidad revolucionaria, Estados Unidos preparado para imponer su voluntad— veremos que las maquinaciones de los actores políticos individuales tal vez no cuentan mucho. Con todo, el comportamiento de algunos individuos no sólo intervino en la configuración de esos sucesos, sino que marcó la memoria de México con cicatrices simbólicas. El embajador Henry Lane Wilson, por ejemplo, representante de Estados Unidos, se convirtió en villano estereotipado. Se le atribuye amplia complicidad con los líderes contrarrevolucionarios mexicanos en el siniestro asesinato del presidente Madero, demócrata y abiertamente no revolucionario. El embajador pretendía hacer entrar a México por el aro de lo que él concebía como la paz, el progreso y la prosperidad.

En contraste, la figura del presidente Wilson surgió quizá como la de un villano más noble. Si bien el presidente anterior, William Howard Taft (1909-1913), había actuado teniendo siempre en mente los intereses de su propio país, sin intentar "mejorar" el sistema propio de México, Wilson era un activista de los derechos humanos y, aunque paternalista, celoso demócrata. No es que Wilson llegara a subordinar los intereses materiales de Estados Unidos a los intereses morales, sino que los identificaba con un tipo de régimen que México no tenía. Por muchas justificaciones que encontrara, Wilson no dejó de ser un intervencionista que no dudaba en utilizar la fuerza militar y las amenazas de una intervención militar aún mayor. Con ello no sólo logró enemistarse con sus adversarios sino también con sus partidarios. Colaboró

en el derrocamiento del régimen de Huerta (que Estados Unidos había ayudado a instaurar) negándole el reconocimiento diplomático, e impidió que los europeos siguieran proporcionándole armas; autorizó que se las vendieran a los adversarios de Huerta y aprovechó un incidente de mínima importancia para apoderarse de Veracruz (el punto favorito de Estados Unidos para ejercer presión sobre México).

Las opiniones difieren cuando se trata de determinar en qué medida influyó Estados Unidos en la configuración de la política interna de México durante los primeros años revolucionarios. Baste saber que Estados Unidos no creó la contienda, pero que su intervencióin influyó enérgicamente en el resultado de la misma. Estados Unidos prestó su apoyo, alternativamente, a Madero, Huerta y Villa, antes de decidirse por Carranza como la figura que más posibilidades de éxito militar tenía, la persona con más capacidad para establecer la estabilidad y tratar aceptablemente los intereses económicos de Estados Unidos.[4] De la misma manera que en tiempos de la conquista no había unión entre los indios, o en el siglo XIX, cuando intervinieron los estadunidenses y los franceses, imperaba la desunión, en los primeros años de la revolución, la independencia de México se vio socavada nuevamente por la desunión interna y por la inestabilidad, y por una ruidosa intervención extranjera.

Disgustado por la intervención de Estados Unidos en favor de Carranza, Villa emprendió como venganza una serie de correrías más allá de la frontera. El general estadunidense John Pershing lo persiguió infructuosamente por todo el norte de México y contribuyó con ello, sin querer, a la inmortalización de Villa. Todavía pueden oírse hoy día corridos dedicados al héroe Villa. Aunque las tensiones fueron en aumento, se logró finalmente impedir nuevos actos de guerra entre México y Estados Unidos. La política de México se estabilizó algo y Wilson y Pershing tuvieron pronto otras preocupaciones allende los mares, con la participación de Estados Unidos en la primera guerra mundial. Con todo, subsistió por ambos lados un sentimiento de rencor. México negó su apoyo a Estados Unidos y a sus aliados en la guerra mundial. Sin embargo, rechazó una tentadora nota de Zimmerman en la que Alemania, aprovechando la ocasión, prometía a México que la Alemania victoriosa forzaría a Estados Unidos a la devolución de las tierras que le había quitado, a cambio de que México la apoyara en la guerra.

La principal fuente de los conflictos era entonces la cuestión de las indemnizaciones que México tenía que pagar por haber nacionalizado propiedades estadunidenses al final de la revolución. Como el general Carranza, en ese momento presidente, demostró ser más nacionalista

[4] Sobre las cambiantes preferencias de Wilson, véase Schmitt, *Mexico and the United States*, pp. 126-149.

de lo que Estados Unidos esperaba, el beneplácito diplomático al sucesor de Carranza (Obregón) tardó tres años y México tuvo que firmar antes los *Tratados de Bucareli*, en 1923, por los que se comprometía a no aplicar retroactivamente ciertas leyes. Tras los Tratados de Bucareli se produjo un breve logro de buenos sentimientos. Ya en 1925, el nuevo presidente de México, Plutarco Elías Calles, había endurecido las políticas nacionales relacionadas con el petróleo y con la tierra. Se estipulaba, por ejemplo, que en caso de disputa la decisión fuera por adjudicación de México y no porque los ciudadanos estadunidenses recurrieran a la intervención de su gobierno en el asunto. Tanto el petróleo como la tenencia de la tierra fueron problemas difíciles y de capital importancia en las relaciones de México con Estados Unidos.[5] El nuevo embajador estadunidense hizo declaraciones poco diplomáticas afirmando que México se encontraba a prueba. Calles, además, desató un brutal ataque contra la iglesia de México, con lo que muchos conservadores católicos de México y de Estados Unidos solicitaron la intervención de Estados Unidos en el asunto.[6]

La crisis disminuyó en parte gracias a los esfuerzos del nuevo embajador de Estados Unidos, Dwight Morrow, un yanqui de Wall Street, que demostró respetar la independencia política de México y sentir gran entusiasmo por la cultura mexicana. Pero más que el éxito obtenido por Morrow, lo que realmente importaba era que México estaba dispuesto a suavizar sus futuras reformas. Al asumir la presidencia Lázaro Cárdenas en 1934, la economía mexicana, con excepción de la agricultura, estaba quizá más controlada por los intereses extranjeros, sobre todo estadunidenses, que en 1910, después de la notoria intimidad entre el porfiriato y los extranjeros.[7] El presidente con más renombre de revolucionario empezó entonces a alterar el equilibrio de la propiedad, nacionalizando los ferrocarriles y, más importante aún, el petróleo (véase el capítulo 7). En ese momento se desarrollaron nuevas raíces para sostener mejores relaciones entre los dos países. A pesar del reto que esto significaba para los intereses comerciales de Estados Unidos, se había roto un patrón histórico: las relaciones entre México y

[5] Sobre la importancia central que para los conflictos entre México y Estados Unidos tiene el nacionalismo revolucionario, véase Lorenzo Meyer, *Mexico and the United States in the Oil Controversy, 1917-1942*, Austin, University of Texas Press, 1977.

[6] La iglesia católica mexicana mantiene una tirantez tradicional contra Estados Unidos, porque la iglesia rechaza el protestantismo, el liberalismo, el individualismo y el materialismo de los Estados Unidos. En el siglo XX, sin embargo, ocurrieron algunos cambios. Un factor de política exterior acercó a la iglesia católica de México a Estados Unidos: su cruzada anticomunista.

[7] Wayne A. Cornelius, "Nation-Building, Participation, and Distribution: The Politics of Social Reform Under Cárdenas", en *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*, Gabriel Almond, Scott Flanagan y Robert J. Mundt (comps.), Boston: Little, Brown, 1973, p. 399.

Estados Unidos no se deterioraron notablemente por el hecho de haber afirmado México su independencia. La política del buen vecino acuñada por Franklin Roosevelt había establecido un nuevo tono de aceptación, a pesar de la considerable presión interna en pro de las represalias. Como símbolo del cambio está la amistosa embajada de Josephus Daniels, que había ocupado Veracruz como secretario de Marina y cuyo ayudante había sido nada menos que Franklin D. Roosevelt. Como durante la revolución de México y en la primera guerra mundial, frente a las nacionalizaciones de México y la segunda guerra mundial, la política "suave" de Estados Unidos se debía, sobre todo, a que sus intereses de política exterior se estaban ampliando.

Durante la segunda guerra mundial se produjo una mayor cooperación entre ambos países. México declaró la guerra a los países del Eje en 1942 y contribuyó de manera considerable al esfuerzo bélico. Aunque la participación de los soldados mexicanos en el combate activo no fue importante, contribuyó a elevar el potencial de las reservas. Mayor importancia tiene el hecho de que la economía de México aceleró su producción de materias primas, y el de que México y Estados Unidos emprendieran el programa de los "braceros", por el que los trabajadores mexicanos pasaron a llenar los huecos laborales de un Estados Unidos que tenía escasez de mano de obra. De hecho, esa colaboración hizo que la economía de México se integrara más tarde con la economía de Estados Unidos y se asentaran las bases de la futura política exterior de México.

Al llegar a la época en que el régimen de México se institucionaliza y se estabiliza y no está ya sujeto a continuas reorientaciones fundamentales de su política, nosotros pasaremos del enfoque cronológico del tema al conceptual.

Las grandes disputas históricas sobre el territorio nacional, los derechos de propiedad, el reconocimiento diplomático y la intervención activa cedieron su lugar a problemas menores, sobre todo de carácter económico, acerca de los derechos sobre las aguas, la pesca, los aranceles, los trabajadores emigrantes y las drogas. Algunos de estos problemas se agravarían con el tiempo, pero en ese momento, en los años cuarenta, cincuenta y sesenta, las relaciones entre México y Estados Unidos resultaban, en comparación, bastante tranquilas. Si bien la época de Cárdenas y Roosevelt representa una etapa de transición que se aleja del continuo y tenso conflicto, el nuevo equilibrio habría de persistir durante las tres décadas siguientes. Este desarrollo interno de México favorece claramente la estabilización de la industrialización y esto, a su vez, alienta la inversión segura y provechosa de Estados Unidos. La revolución mexicana —los testimonios más serios lo atestiguan— ha terminado. Es natural, entonces, que Estados Unidos quiera fomentar este nuevo tipo de relación, no revolucionaria, con

México. En 1947, el presidente Truman hizo la primera visita oficial de un presidente estadunidense a la ciudad de México desde la revolución y el presidente Eisenhower se reunió con el presidente de México en varias ocasiones. La visita de John F. Kennedy a México provocó una reacción entusiasta en millones de personas que veían con simpatía su interés en la Alianza para el Progreso, su juventud y su encanto personal, sus creencias religiosas (era el primer presidente católico de Estados Unidos) y las perspectivas de un futuro mejor mediante la cooperación bilateral. Los primeros contactos que estableció Johnson con México se diluyeron pronto porque Johnson estaba preocupado por la guerra de Vietnam y por los problemas que tanto él como el presidente Díaz Ordaz tenían en sus países. Los gobiernos de Nixon y de Ford mostraron por México un interés intermitente. Ya en tiempos de Carter y de Reagan, México se ha convertido en un punto de interés importante debido a su petróleo.

Contactos de México más allá de Estados Unidos

La política exterior de México no se rige exclusivamente por sus relaciones con Estados Unidos. Uno de los temas de dicha política es el de la lucha entre el impulso por fortalecer un mayor espíritu de independencia y las limitaciones para lograrlo. Durante mucho tiempo los términos "universalismo" e "izquierdismo" han implicado un cierto grado de independencia. Definiremos y examinaremos estos conceptos con mayor detenimiento al hablar de las relaciones con Cuba. Además, a partir de 1970, la política exterior de México ha entrado en una etapa de mayor firmeza. Al examinar la posición con respecto a Centroamérica y el Caribe, así como con el resto de América, veremos el esfuerzo y las limitaciones que este cambio ha supuesto para México. Por último, y como un ejemplo de la línea independiente adoptada en los asuntos exteriores de regiones lejanas, examinaremos la crisis iraní de 1979.

Universalismo, izquierdismo y Cuba

Una política exterior obediente a los lineamientos establecidos por Estados Unidos tendría que favorecer a los aliados de ese país y oponerse a sus adversarios. Por lo general, México ha rechazado estos criterios y preferido entablar relaciones de carácter más universal. El enfoque universalista fue proclamado acremente por la Doctrina Estrada en 1930: México otorga reconocimiento diplomático a cualquier gobierno. No juzga a los demás como solía hacer Estados Unidos con México y como todavía lo hace con otros países. En cambio, México patrocina

principios muy populares, por lo menos retóricamente hablando: la soberanía nacional y la autodeterminación, la igualdad entre todas las naciones, la no intervención, el arreglo pacífico de las controversias. Así, se opuso en las Naciones Unidas a conceder poder de veto a los miembros del Consejo de Seguridad, pero estuvo en favor de que la Asamblea General tuviera mayor fuerza, porque en ella todos sus miembros tienen la misma representación. México es uno de los países latinoamericanos que mayor honor hace a la tradición de conceder asilo político. "Amigo de todos", según suele expresarse en la propaganda oficial, aunque algunas notables excepciones han matizado esta característica y ha llegado incluso a darse el caso de que México no sólo haya rechazado la amistad sino que se haya negado a otorgar su reconocimiento diplomático. De hecho, estos principios son tan generales que permiten al presidente de México una gran flexibilidad, puede justificar cualquier política exterior apoyado en estos principios consagrados. El universalismo proporcionó argumentos adecuados para hacer caso omiso del boicot declarado por Estados Unidos contra las Olimpiadas de Moscú en 1980, a raíz de la invasión soviética a Afganistán; pero en caso de que López Portillo hubiese deseado unirse al boicot, hubiera alegado con argumentos en defensa de la soberanía nacional de Afganistán. El universalismo ha sido uno de los elementos más importantes de la política exterior de México; pero no se aplica automáticamente.

México participa y apoya organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo y la Asociación Latinoamericana de Integración (la ex-Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y más allá de las Américas, las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Empero, México procura equilibrar la participación con la independencia. Se muestra cauteloso ante el predominio de Estados Unidos en los organismos interamericanos. No se ha adherido al GATT ni a la OPEP ni al Movimiento de Países no Alineados. Con todo, ha iniciado la década de los ochenta ocupando por vez primera desde 1946 un escaño en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. México intenta aumentar su participación en los foros internacionales siempre que, y únicamente cuando, tal participación no ponga en peligro su independencia.

Más allá de su postura universalista, México parece saborear el "izquierdismo" de su política exterior. Por "izquierdismo" entendemos aquí su simpatía por los movimientos de izquierda de fuera de México. ¿Por qué se da la paradoja de que un régimen conservador en casa haga propaganda en favor de una política exterior izquierdista? Una de las razones de esta contradicción es que existe una convicción genuina, un genuino apoyo a los movimientos nacionalistas o populares. Si no re-

conocemos este factor, incurriremos en un cinismo exagerado y veremos en cualquier decisión un cálculo subrepticio. Otra razón es que se quiere mantener y proclamar cierta independencia frente a Estados Unidos. Sin embargo, también hay otro motivo, y es que se quiere desviar la atención de políticas nacionales que no son progresistas.[8] Una política exterior populista, un "izquierdismo fácil", está a la disposición de los dirigentes de México a un costo relativamente bajo, mientras que una política populista interna supondría sacrificios mucho mayores. Después de las manifestaciones de 1968 contra la falta de democracia, las más grandes manifestaciones realizadas en la ciudad de México durante los años sesenta y setenta protestaron por la guerra de Vietnam y por el golpe de estado ocurrido en Chile en 1973. Esas manifestaciones no sólo no le costaron nada al gobierno sino que incluso le dieron nuevas oportunidades para desplegar su retórica populista. Pongamos otro ejemplo más reciente. El presidente López Portillo se negó terminantemente a asistir, en 1977, a la firma del Tratado del Canal de Panamá en Washington, D.C., aduciendo que no cedía gran cosa en el aspecto de la soberanía nacional y que, además, la presencia de dictadores militares sudamericanos echaba a perder el acontecimiento. Una caricatura aparecida en *Los Agachados* (17 de marzo de 1976) representa la paradoja de la política interna *versus* la política exterior: un líder mexicano declara que México reanudará sus relaciones diplomáticas con la España de Franco en el momento en que caiga la dictadura y se establezca la democracia, a lo cual el general español responde "en México". El sistema político de España se convertiría poco después en un sistema más democrático que el de México.

Las relaciones que México sostiene con Cuba revelan el componente político interno presente dentro de su política exterior. México fue el único país latinoamericano que no rompió relaciones diplomáticas ni interrumpió las relaciones comerciales con la Cuba comunista, a pesar de las presiones ejercidas por Estados Unidos y la OEA. Se ha opuesto al embargo estadunidense contra Cuba, motivado, entre otras razones, por el deseo de defender la soberanía nacional de Cuba frente a la intervención de Estados Unidos. Con esa actitud, México ha reafirmado su independencia frente a éste y se ha ganado cierto grado de legitimidad

[8] Estas tres razones no se excluyen entre sí y dado el carácter de las políticas exteriores tal vez se basen en motivos mixtos. Así, por ejemplo, el régimen puede apoyar una causa izquierdista por simpatizar genuinamente con ella, por oponerse a la intervención de Estados Unidos y para fortalecer el apoyo que le otorgan los intelectuales, burócratas y demás nacionalistas. Dichas políticas pueden servir también para que un intelectual acepte con mayor facilidad ocupar un puesto en el gobierno. No quiere decirse con esto que los presidentes que más conservadores son en casa tengan una política exterior más izquierdista. Por ejemplo, Díaz Ordaz no fue tan izquierdista en política exterior como lo fueron su predecesor (López Mateos) y su sucesor (Echeverría).

revolucionaria. El presidente López Mateos utilizó el reconocimiento de Cuba y las críticas que suscitó la invasión de Bahía de Cochinos por Estados Unidos, en 1961, para sustentar su pretensión de ser "de izquierda, dentro de la Constitución". El presidente Echeverría intentó, una y otra vez, aprovechar la relación con Cuba para aumentar su credibilidad revolucionaria. Incluso el presidente López Portillo, conservador dentro de sus fronteras, fortaleció esa relación cuando recibió en México a Fidel Castro en 1980. Más tarde, anunció para el futuro un viaje de reciprocidad, con lo que dio a Castro una enorme ayuda, precisamente en el momento en que más la necesitaba, puesto que estaba pasando, en la opinión de muchos, por la humillación internacional de ver cómo miles de cubanos desilusionados aprovechaban la primera ocasión para abandonar la isla. México ha procurado verdaderamente, en estos últimos años, reintegrar a Cuba a las organizaciones latinoamericanas.

La explotación que el gobierno mexicano hace de la revolución cubana va más allá de procurarse legitimidad izquierdista ¡También le ha permitido manipular hábilmente a la izquierda de México![9] Al no adherirse a la presión de Estados Unidos sobre Cuba, el gobierno de México ha despojado a la izquierda de la exclusividad de una opinión pública favorable a Cuba. Es más, el gobierno ha manejado cuidadosamente a su izquierda en lo referente a este país. No se opuso a la fuerte campaña que la iglesia de México, la prensa y los conservadores en general lanzaron contra Cuba en momentos en que el país enfrentaba serios problemas económicos y el régimen buscaba el apoyo de la comunidad empresarial exterior y nacional. Es posible también que viera con buenos ojos la perspectiva de quedarse con el mercado del azúcar estadunidense, libre por el embargo aplicado a Cuba. Sea como fuere, cuando las manifestaciones izquierdistas en favor de Cuba podían representar el peligro de una formidable movilización nacional, el gobierno se puso más estricto. No quedó duda alguna de que la revolución cubana era relevante para la política interna de México a condición de que el régimen pudiera apuntalar su propia credibilidad revolucionaria a través de una política exterior izquierdista. A cambio de su amistosa política exterior, el gobierno de México espera que Cuba no se inmiscuya en su política interna.[10]

[9] El mejor estudio sobre la política cubana de México, un estudio lleno de matices, es el de Olga Pellicer de Brody, *México y la revolución cubana*, México D.F.: El Colegio de México, 1972; nuestro sumario procede especialmente de las pp. 22-29 y 95-103.

[10] Wolf Grabendorff, "Mexico's Foreign Policy Indeed a Foreign Policy?", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, **20** (1) 87-88 (1978). Existe, asimismo, una interesante interacción de la política nacional y la exterior con la Unión Soviética. México sostiene su fama de izquierdista y de independiente y la Unión Soviética alaba esta independencia, aun cuando su actitud haya significado un desprecio al entonces Par-

Una firmeza en aumento

El universalismo y el izquierdismo de México representan, hasta cierto punto, la independencia en política exterior. Y sin embargo, hasta 1970 a ésta se le describía como esencialmente defensiva y limitada a su alcance geográfico.[11] Las relaciones internacionales de México han sido, por lo general, más protocolarias que decisivas, incluso en los asuntos interamericanos. Sin embargo, tampoco hay que exagerar este punto. En comparación con lo que han logrado la mayoría de los países latinoamericanos, México ha sido el país que probablemente ha afirmado más la independencia de su política exterior. Para dar un ejemplo, recordemos que ha desempeñado un papel prominente en las negociaciones sobre el desarme y la ley del mar.

No nos interesa saber si antes de 1970 había o no un equilibrio entre el estar a la defensiva o el querer afirmar su independencia; el hecho es que, a partir de ese momento, México da muestras de una firmeza que va en aumento. Hay varias explicaciones de ello. Una es que ha decaído el dominio internacional bipolar, sobre todo, que Estados Unidos ya no es tan capaz como antes de salirse con la suya en los asuntos internacionales. El propio gobierno mexicano se ha referido con optimismo al "activismo de las potencias medias". México no podía pretender deshacer los vínculos que lo ligan con Estados Unidos, pero sí ha intentado desechar la aceptación fatalista de que no hay nada que hacer al respecto y ha procurado aumentar su *grado* de independencia. Además, el gobierno de Echeverría reconoció que su modelo de desarrollo tenía problemas fundamentales que presuponían un cambio de política no sólo nacional sino internacional. La desilusión resultante de las relaciones económicas con Estados Unidos se profundizó cuando éste aplicó a su comercio nuevas políticas proteccionistas. Por último, para contrarrestar la crisis de legitimidad política que había heredado, el gobierno de Echeverría echó mano a su postura independiente frente a Estados Unidos para realzar, así, su imagen popular.[12]

---

tido Comunista de México. En vísperas de las elecciones de 1976, por ejemplo, el embajador soviético entregó públicamente a Echeverría los "saludos amistosos" del Partido Comunista soviético.

[11] Para un breve vistazo del elemento defensivo presente dentro de la política exterior de México, véase de Rosario Green: "México: la política exterior del nuevo régimen", en *Foro Internacional*, **18** (1) 1-9 (1977). A pesar de las tensiones, se firmaron importantes acuerdos entre México y Estados Unidos relacionados con la calidad del aire, el transporte aéreo, los derechos sobre las aguas, el control de inundaciones y demás desastres naturales; sobre la fauna, cuestiones sanitarias y procedimientos de extradición. Comparados con los problemas del comercio y de migración, estos son los problemas "fáciles".

[12] Para una relación básica acerca de estos motivos, véase Olga Pellicer de Brody, "Cambios recientes en la política exterior mexicana", en *Foro Internacional*, **13** (2) 139-154 (1972).

El izquierdismo, esa mezcla de verdadera independencia y de engaño, se ha hecho más pronunciado. México ha buscado ser el líder del Tercer Mundo. Solamente en 1975 entabló relaciones diplomáticas con 33 países en vías de desarrollo. Impulsó también la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y se erigió como el campeón de los países del Tercer Mundo; pero, en realidad, las objeciones que el mundo desarrollado opuso a la redistribución generalizada parecen haber tenido el efecto de dejar a México tan sólo con un éxito diplomático, de carácter simbólico. De igual manera, el intento de Echeverría de ampliar las relaciones diplomáticas y comerciales con los países comunistas tuvo resultados mixtos, y, sin embargo, México fortaleció considerablemente sus vínculos con Europa Occidental y con Japón. Si bien desde los años cuarenta todos los presidentes han viajado al exterior para demostrar su independencia frente a Estados Unidos, Echeverría los sobrepasó a todos. Mereció el apodo del "presidente de la vuelta al mundo en ochenta días". En todas partes, Echeverría condenó la política de las superpotencias, las corporaciones multinacionales y la inversión extranjera indiscriminada. Aceptó, tal vez hasta con orgullo, la ira de las élites políticas y económicas de Estados Unidos.

Durante el mandato de Echeverría, México dio muestras de que usaba la política exterior a manera de pantalla donde proyectar la expresión izquierdista, pero también dio muestras de una verdadera afirmación, con buen éxito o no, de una política exterior más activa e independiente. En Latinoamérica, mejoró las relaciones con Cuba. Más aparatoso y casi ostentoso fue el apoyo que brindó al presidente marxista de Chile, Salvador Allende. Echeverría no se contentó sencillamente con adherirse a la tradicional postura mexicana de la no intervención, sino que advirtió que México volvería a criticar los intentos de Estados Unidos para derribar este socialismo latinoamericano. Proclamó una y otra vez el entusiasmo de México por el experimento chileno, muy a pesar de la derecha pero con la aprobación de gran parte de la opinión pública y, esto era de esperarse, con la de los grupos políticos oficialmente organizados. Él y Allende intercambiaron visitas de solidaridad. Allende alabó el espíritu progresista de Echeverría en su enfrentamiento con el "Tío Sam". Cuando el presidente chileno fue derribado, México no se limitó a criticar el intervencionismo de Estados Unidos, sino que criticó enfáticamente el régimen militar que se instauró en Chile, lo calificó de paria y rompió sus relaciones diplomáticas con él. México acogió además a un gran número de refugiados chilenos. Este es un caso en el que pasó del universalismo a una posición de mayor firmeza, de identificación con los amigos y oposición activa contra los enemigos. Ya antes, la oposición manifestada por México a la España de Franco, caso especial porque tenía que ver con la madre patria y con el régimen político que tanto odiaban muchos de los prominentes refugiados es-

pañoles establecidos en México, había sido un ejemplo especial de ese negativismo activo, que llegaba hasta el no reconocimiento de la política exterior de México.

Más allá de América Latina, en su afán de convertirse en líder del Tercer Mundo, Echeverría mezclaba a menudo el izquierdismo y la postura independiente frente a Estados Unidos. Uno de sus fracasos más sonados se produjo cuando se adhirió ignominiosamente a la resolución de las Naciones Unidas en 1975 que equiparaba al sionismo con el racismo, lo que apartaba a México de los países más importantes de Latinoamérica. No tardó México en querer repudiar ese voto, pero ya se había producido una gran indignación y el boicot turístico de los judíos estadunidenses. Este craso error de Echeverría no se justifica ni siquiera por conveniencias económicas, ya que México es una de las naciones invulnerables al arma del petróleo árabe. El lance contribuyó a configurar la imagen de un Echeverría impulsivo, de un izquierdismo simbólico y esencialmente ineficiente.

Bajo el régimen de Echeverría, México se alejó aún más de la política exterior defensiva y orientada hacia Estados Unidos para dirigirse a un mayor activismo en favor de sus amigos e incluso con desafíos para sus enemigos. Paradójicamente, sin embargo, el periodo inicial de esa estridente afirmación del carácter de México, lo llevó probablemente a "una mayor dependencia del exterior",[13] de lo que quizá podamos deducir los límites de la independencia o, al menos, los límites de su manifestación demasiado entusiasta.

López Portillo tenía ante sí el gran reto (que ahora enfrenta De la Madrid) de mantener esa mayor firmeza lograda por México y, al mismo tiempo, restaurar la confianza en el pragmatismo que subyace en la política exterior de México. El activismo asociado con cualquier líder en particular, por muy atrevido que sea, podría ser considerado pasajero, incluso irresponsable. Pero un activismo sostenido se interpretaría, para la política exterior de México, como un fenómeno institucionalizado y sumamente responsable. Podemos establecer un claro paralelismo entre estos movimientos tanto de la política exterior como de la nacional y el deseo manifiesto de apartarse del modelo de desarrollo existente antes de 1970, siguiendo un camino pragmático que podría sostener eficazmente otros aspectos del modelo llegando, incluso, a revitalizarlos. Se alcanzó un éxito considerable en el esfuerzo de restauración de la credibilidad. El presidente López Portillo contó con la gran ayuda de su secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda. Estaba claro ya que el acrecentado activismo de México se fundamentaba en una resolución nacional firme que estaba apuntalada ade-

[13] Mario Ojeda, "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual", en *Foro Internacional*, **18** (1) 33 (1977).

más por una sólida base política y económica. Para dar un ejemplo: las relaciones de México con Israel han vuelto a la normalidad y a la cordialidad; hay intercambios culturales y tecnológicos y la necesidad, por parte de Israel, del petróleo mexicano.

Algunos observadores ponen en duda que México haya reafirmado y restaurado, al mismo tiempo, su credibilidad. Desde su perspectiva, el México de los años posteriores a Echeverría está nuevamente a la defensiva, aplica la cautela y el autocontrol en su política exterior y da clara prioridad a sus relaciones con Estados Unidos más que con el Tercer Mundo. De la misma manera que el activismo de López Mateos fue restringido por Díaz Ordaz, el activismo de Echeverría tal vez haya sido restringido por López Portillo.[14] Más aún, se podría ver en gran parte de la supuesta firmeza de López Portillo una pantalla para ocultar la vuelta a la vieja política exterior. Si bien esta interpretación merece ser estudiada, existen pruebas fehacientes de que ahora resulta fundamental para la política exterior de México la imagen de una "nueva" firmeza (posterior a 1970). De la misma manera que no confundimos el izquierdismo retórico con el verdadero izquierdismo, no debemos permitir que el estilo personal de López Portillo, más "formal" y diplomático, nos oculte la realidad de una creciente afirmación, probada por ejemplo, en el papel de líder que México asumió, en 1981, en la Conferencia Norte-Sur (véase capítulo 7).

En las relaciones con Estados Unidos, el regreso de México al pragmatismo no socavó su firme postura diplomática. En verdad, López Portillo, en sus reuniones con otros jefes de estado, desempeñó con gran entusiasmo el papel de dirigente de una política exterior firme. Ya presidente, López Portillo visitó oficialmente al presidente Carter, quien más tarde correspondió su visita, y su anfitrión escribió un nuevo capítulo del enfrentamiento con el "Tío Sam". El presidente mexicano demostró simbólicamente su posición, en el mismo aeropuerto, cuando hizo que Carter tuviera que salir a su encuentro para saludarle. Lo más que se puede decir de esa visita es que fue calculadamente moderada. Habrá quienes se acuerden del 14 de febrero de 1979 como "el día de la masacre de San Valentín". Circulaban chistes crueles sobre la presencia de Carter que la comparaban con la inminente visita de estrellas de la talla de Brigitte Bardot y Sofía Loren, con la del Papa, y —en una comparación más justa— con la del presidente de Francia. Hubo un momento penoso, cuando Carter quiso hacer un chiste, nada

[14] Véase Olga Pellicer de Brody, "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", en *Foro Internacional*, **21** (2) 152-159 (1980). Esta visión de los últimos cuatro gobiernos puede llevarnos a evocar la imagen del movimiento del péndulo en los asuntos del exterior, con lo que se podría establecer un paralelo con el movimiento pendular entre la izquierda y la derecha propio de la política sexenal de México.

diplomático, acerca de la "venganza de Moctezuma" y provocó una reacción de frío silencio. La obvia independencia de que dio muestra López Portillo le ganó simpatías y contribuyó a la imagen de la legitimidad revolucionaria que le serviría para contrarrestar las críticas directas a sus políticas conservadoras en casa.

El gobierno mexicano fingió astutamente sorpresa ante la reacción negativa de Estados Unidos por el trato que recibió el presidente Carter. Después de todo, lo único que había hecho México era hablar con franqueza, con la confianza que da la igualdad y no como un pobre alborotador. Según México, Carter había sido razonable, pero no débil. Además, Carter había hecho el esfuerzo de hablar algo en español, gesto que siempre es de agradecer. Su reconocimiento del derecho de México a defender sus propios intereses que provocó agitación en Estados Unidos, no era —según México— otra cosa que una muestra más de la "adicción de los medios de publicidad" y de la persistencia de la mentalidad colonial "gringa". Se teme actualmente en México, sin embargo, que esa mentalidad se haya apoderado nuevamente de la Casa Blanca desde que Reagan asumió la presidencia de Estados Unidos. Si bien los primeros encuentros con este presidente fueron cordiales, ya desde 1982 se han hecho sentir las tensiones bilaterales.

México tiene motivos suficientes para temer que Estados Unidos siga tratándolo como a un socio menor y no como a una nación con una política exterior independiente, que merece ser tratada como una igual. A pesar de que México ocupa ahora una posición más destacada dentro de los intereses de la política exterior de Estados Unidos, los embajadores que ha enviado últimamente a México hacen pensar que no le da mucha importancia. El presidente Carter escogió a Patrick Lucey, exgobernador de Wisconsin, del que no se podía decir que estuviese impregnado de conocimientos sobre México y que, además, no hablaba español. Cuando finalmente renunció al cargo para volver a ocuparse de la política de su propio país, Carter dejó vacante el puesto durante un tiempo excesivamente largo. Por fin, nombro a Julián Nava, el primer mexicano-norteamericano que ocupó ese puesto, y que fue considerado un elemento hostil por muchos funcionarios de la política exterior de México. A continuación, el presidente Reagan escogió a John Gavin. Actor de profesión, como el propio Reagan, Gavin era conocido en México, sobre todo, como el caballero rico y erudito que recomienda el ron Bacardí en un conocido anuncio. El nombramiento fue acogido en México con consternación e irritación. Sin embargo, la madre de Gavin era mexicana, y Gavin, que habla bien español, tiene un título en estudios latinoamericanos, además de cierta experiencia en relación con la OEA. Podía considerársele profesionalmente mejor preparado que Lucey y más simpatizante de México que Nava. Pero el nuevo embajador era, ante todo, un actor sin antecedentes políticos

sobre México, a no ser, tal vez, un discurso en el que abogaba por un tema que seguramente no le iba a ganar la confianza de México (el de un mercado común norteamericano). Ese nombramiento había causado ya bastante inquietud por los rumores de que el elegido sería el exsenador Jacob Javits. Con su extraordinaria experiencia y gran prestigio en el campo de la política exterior, el nombramiento de Javits podría haber significado que Estados Unidos aceptaba las pretensiones de México de haber alcanzado mayor importancia en política exterior. El descontento provocado por Gavin en México se intensificó en 1982, cuando el embajador, de manera poco diplomática, aunque indirecta, dudó públicamente de la estabilidad política mexicana y se permitió, además, aconsejar a México el ingreso al GATT.

Relaciones con Centroamérica y el Caribe

Fuera de Estados Unidos, ninguna región ha tenido para la política exterior de México mayor importancia que Centroamérica y el Caribe. Es obvio que la geografía tiene mucho que ver con esto. La política de México en esa región es expresión de muchos de los principios clave de la política exterior de México en general. Uno de ellos es el principio de la no intervención. México se opuso a las arriesgadas operaciones emprendidas por Estados Unidos en Guatemala en 1954, en Cuba en 1961 y en la República Dominicana en 1965, todas ellas con el propósito de frustrar los triunfos de la izquierda. El proceder de Estados Unidos significaba para México un golpe a la soberanía de esos pequeños países. Además, a partir de los últimos años de los setenta, México ha insistido en afirmar su oposición vehemente a una posible intervención estadunidense en Nicaragua o El Salvador. Se opuso también a las intenciones guatemaltecas de afirmar sus pretensiones territoriales sobre la pequeña Belice, que había dejado de depender de la Gran Bretaña para asumir su independencia a partir de noviembre de 1981. El mismo México tenía pretensiones sobre Belice e incluso, a mediados de los años setenta, parecía posible un enfrentamiento con Guatemala, pero en seguida renunció a esas pretensiones por encontrarlas incongruentes con el principio de no intervención y con el de la autodeterminación de los pueblos.

Con el objeto de permitir una mayor firmeza a su política, México no aplica el principio de la no intervención con tanto rigor como antes. A finales de la década de los setenta apoyó públicamente a la rebelión sandinista contra el gobierno de Somoza en Nicaragua. A pesar de la Doctrina Estrada, México rompió relaciones diplomáticas con la asediada dictadura. Apoyó también a la izquierda insurgente en El Salvador, aunque, cuando la ofensiva de los guerrilleros fracasó en su

intento de derribar al régimen en 1981, presionó en favor de una solución política. Junto con Francia, México solicitó públicamente que se reconociera a las guerrillas como una "fuerza política representativa" con la que el gobierno debía negociar. Esta iniciativa fue rechazada no sólo por El Salvador y Estados Unidos, sino por la mayor parte de las naciones poderosas de Latinoamérica. Con todo, México no redujo su actividad. Por el contrario, en 1981 y 1982, se ofreció para servir de "mediador" entre Estados Unidos y sus adversarios centroamericanos: las guerrillas salvadoreñas, el gobierno de Nicaragua e incluso Cuba, para tratar de ayudarles a encontrar un arreglo de amplios márgenes. Aconsejó mayor moderación a cada uno de ellos y sugirió acordar una "tregua de silencio" para disminuir las tensiones. A cambio de la moderación de la izquierda, sobre todo con respecto a la no exportación de la revolución, pidió a Estados Unidos que renunciara al uso de la fuerza, tanto al apoyo como a la amenaza de usarla. El gobierno de Reagan respondió con interés sobre algunos elementos de la propuesta mexicana, pero, al mismo tiempo, con resentimiento por lo que consideraba una diplomacia indiscreta y una excesiva tolerancia ante las fuerzas políticas de izquierda; pronto fue evidente que Estados Unidos había rechazado implícitamente la iniciativa mexicana. A pesar de ello, el candidato De la Madrid ha respaldado los argumentos generales de López Portillo poniendo énfasis en una política exterior mexicana independiente y en la necesidad de entablar negociaciones entre Estados Unidos y Cuba y entre Estados Unidos y Nicaragua. En este último caso, el ahora presidente De la Madrid ha tenido cierto éxito en la iniciación de conversaciones directas entre Estados Unidos y Nicaragua.

Es posible que para México la política exterior izquierdista e independiente sea parte de un juego. Tal vez verdaderamente esté preocupado por lograr la reforma social. Con todo, probablemente lo más importante es el hecho de que México se preocupa, sobre todo, por su estabilidad política. Pocos son los países que se sienten seguros cuando cunde la inestabilidad entre sus vecinos. De la misma manera que Estados Unidos quiere un México estable, México quiere una Centroamérica también estable. México opina que, a la larga, la estabilidad de la región se verá favorecida si en lugar de dictaduras escasamente fundamentadas se instalan regímenes populares entregados a la reforma.[15] El miedo al comunismo no es un motivo importante para la actuación de la política exterior de México.

[15] El gobierno de Estados Unidos no deseaba que su política fuera estereotipada como lo opuesto a la política de México. El presidente Carter y, a pesar de su mayor escepticismo, el presidente Reagan, han pedido soluciones políticas que se basen en lo que ellos consideran como centros reformistas, que se oponen tanto a los extremos izquierdistas como a los derechistas.

El México contemporáneo, por lo tanto, no se relaciona simplemente con quien se encuentra en el poder, sino que toma partido, y al hacerlo, discrepa a menudo con Estados Unidos. Las tensiones han aumentado a medida que la nueva administración de Reagan ha dado muestras de querer resaltar las raíces externas (cubano-soviéticas) de la inestabilidad en la región (México prefiere hacer énfasis en las raíces internas) e insiste en proporcionar ayuda militar a las dictaduras anticomunistas, restando importancia a los derechos humanos. Por ejemplo, cuando Reagan se pronunció en favor de una política de "endurecimiento" contra Cuba por su intervención en El Salvador, López Portillo respondió indirectamente, pero con toda claridad, con elogios a Cuba e incluso se refirió en una ocasión a Cuba como el país "más querido" para México.

El acrecentado activismo de México no es puramente verbal. Junto con Venezuela, México ha iniciado políticas pioneras para proporcinar petróleo a Centroamérica y el Caribe mediante créditos con bajo interés (véase capítulo 7). Esas políticas están destinadas a prestar ayuda a los pequeños países que la necesitan y promover así la estabilidad en la región; son una respuesta creativa a la triste observación de que el auge petrolero de unos pocos países privilegiados del Tercer Mundo ha representado el desastre económico para muchos otros países. En relación con muchos de los países caribeños (Jamaica, por ejemplo) que son democráticos, esas medidas adquieren nuevas implicaciones políticas, prueban que México no está comprometido solamente con el izquierdismo, sino también con la estabilidad política legítimamente popular. A México no le asusta la legitimidad popular de izquierda, pero a Estados Unidos sí, y por ello, además del programa que tiene con Venezuela, México también ayuda a Cuba en su exploración petrolera. No es de extrañar que Estados Unidos haya reaccionado de forma negativa ante ese hecho, que puede, sin embargo, ayudar a Cuba a disminuir su aplastante dependencia de la Unión Soviética. Ante el plan propuesto por Estados Unidos para ayudar a los pequeños países del Caribe, la iniciativa para la Cuenca del Caribe del presidente Reagan, México tuvo una reacción mixta. Generalmente, a México le parece muy bien que se intenten soluciones políticas mediante ayuda económica, pero no aprueba que esa ayuda esté demasiado condicionada por la política armamentista y además piensa que la propuesta estadunidense es incompleta.

La política de firmeza que México aplica en la región de Centroamérica y el Caribe es unas veces de izquierda y otras no; pero descarta el intervencionismo cubano, que considera, en última instancia, una especie de paranoia contraproducente de Estados Unidos. De hecho, México compite no sólo con Estados Unidos, sino también con Cuba por el ejercicio del liderazgo en la región. En los años sesenta, México

denunció e incluso frenó los esfuerzos tanto de Estados Unidos como de Cuba para influir en la región, aunque entonces todavía no competía activamente con ellos. Un buen ejemplo de la reciente reafirmación de México que describimos se produjo en abril de 1981, cuando el presidente López Portillo se reunió con el presidente de Venezuela. Ambos líderes ampliaron en esa ocasión su programa petrolero de nueve a once países. Sin embargo, el principal motivo de la reunión era otro: demostrar su decisión de contener la influencia extranjera en la región. Mientras Venezuela apuntaba en esa demostración sobre todo hacia Cuba, México lo hacía principalmente hacia Estados Unidos. López Portillo denunció la utilización de pretextos "paternalistas" para la intervención extranjera, basados en previas y supuestas intervenciones de otros países (de Cuba y de la Unión Soviética), como "un insulto para la inteligencia". La inestabilidad, como es de todos sabido, tiene sus raíces no en la infiltración comunista sino en la injusticia social. Se unió al presidente de Venezuela para pedir ayuda para el régimen revolucionario de Nicaragua, justo una semana después de que Estados Unidos suspendiera su ayuda económica a ese país con el argumento de que Nicaragua ayudaba a los insurgentes izquierdistas de El Salvador. Asimismo, más tarde, en 1981, México prometió ayudar a la Granada izquierdista, a pesar de la antipatía de Estados Unidos por esa isla con "tendencias cubanas", que invadió en 1983. Tanto en el Caribe como en Centroamérica está claro que las políticas particulares de México eran un intento de afirmar su influencia. "Uniendo nuestras voces" declaró López Portillo, "se harán oír fuertemente en nuestra región".

El nuevo gobierno de Miguel de la Madrid ha unido su voz y sus esfuerzos con otros países de América Latina. La expresión de esta estrategia diplomática multilateral es el grupo Contadora, que busca soluciones pacíficas a los conflictos de la región. México no actúa ya de manera unilateral sino en concierto con todas aquellas naciones interesadas en la paz, la prosperidad y la estabilidad. Este esfuerzo cuenta con el apoyo de las Naciones Unidas, la Comunidad Económica Europea y un gran número de países. Si Estados Unidos adopta una actitud de compromiso y se llega a acuerdos básicos que eviten mayor violencia, México podría incluso reclamar una victoria diplomática. Pero si Estados Unidos y sus aliados deciden una solución de fuerza, poco se podrá hacer además de protestar en los foros internacionales.

Relaciones con Sudamérica

Si bien el examen de la situación del sur más cercano a México nos permite ver algunas de las oportunidades que se le han presentado para

dar muestras de su firmeza y de su independencia en política exterior, cuando observamos lo que acontece en los lugares del sur más lejanos de México, encontramos dificultades más profundas para lograr esos mismos propósitos. Entre México y Sudamérica hay una afinididad inherente que se sustenta en una lengua, una cultura y unas tradiciones comunes. Sin embargo, Sudamérica es sólo marginalmente importante para la política exterior de México, sobre todo si la comparamos con Estados Unidos. De hecho, México ha limitado voluntariamente su participación en las organizaciones interamericanas debido, sobre todo, a que reconoce el predominio de Estados Unidos en dichas organizaciones. Ha preferido la ONU a la OEA porque Estados Unidos tiene menos poder en la primera. Los esfuerzos que realizó para aislar a Cuba, por ejemplo, fueron respaldados por la OEA, pero no por la ONU. México se ha opuesto con tenacidad al deseo de Estados Unidos, especialmente fuerte en los primeros años de los sesenta, de crear una fuerza militar interamericana.[16]

La postura adoptada por México lo convierte en una encarnación de la disidencia más que en el líder de los asuntos interamericanos. En la Conferencia de Caracas celebrada en 1954, México propuso una enmienda que impedía actuar contra los miembros de la OEA que resultaran afectados por la propuesta estadunidense acerca del comunismo internacional, y que fue firmemente rechazada. Cuando en 1962 México votó contra la resolución de la OEA que pedía la expulsión de Cuba, se encontró solo junto con Cuba, en un grupo de dos. Los países de la OEA tienden a otorgar el liderazgo a Argentina o a Brasil. México tal vez sea respetado por su carácter independiente, pero esa misma independencia lo separa de los demás. Incluso su papel en las relaciones mundiales Norte-Sur, que lo ha convertido en el campeón de la redistribución hacia el Sur, ha hecho de México más el líder de algunos países africanos y asiáticos que de los sudamericanos. Desde el punto de vista de la economía, como veremos más adelante, México tiene pocas relaciones comerciales con la mayoría de los países sudamericanos. En 1982, el presidente López Portillo y el presidente electo, Miguel de la Madrid se adhirieron a casi toda Latinoamérica para apoyar a Argentina (sus reclamaciones, si no sus métodos), en el violento conflicto con Gran Bretaña en el Atlántico Sur, pero, ciertamente, México no ocupó el papel del líder en esa acción.

[16] Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, D.F.: El Colegio de México, 1976, pp. 58-61. Un sorprendente indicador de la independencia que goza México frente a Estados Unidos es que recibió únicamente 0.2% de la ayuda militar destinada a Latinoamérica, de 1950 a 1967.

Relaciones con Canadá

México y Canadá tienen obstáculos muy similares para formular políticas independientes importantes. Si los deseos políticos fueran más poderosos que las realidades económicas, es posible que México llegara a equilibrar sus relaciones con sus dos vecinos del Norte. México tiene mucho en común con Canadá en lo que hace a la política exterior y al deseo de independencia aún a la sombra del gigante. Son los dos únicos países que comparten fronteras con la nación más rica del mundo. Hay dificultades paralelas en las relaciones de Canadá con Estados Unidos y en las de México con este país. Existe en ambos la preocupación por los derechos de pesca, la contaminación fronteriza, la penetración cultural y, especialmente, la penetración, e incluso el control económico. Tanto México como Canadá temen el deseo manifiesto de Estados Unidos de crear una especie de mercomún norteamericano. Ambos admiten fuertes inversiones estadunidenses y si México ocupa el tercer lugar entre los socios comerciales más importantes de Estados Unidos, Canadá es *el* socio más importante de todos; si bien Canadá fue el primer país extranjero que visitó Reagan, México fue el segundo. Muchos trabajadores canadienses dependen del comercio estadunidense y el turismo de Estados Unidos es una industria importante para ese país. Canadá tiene la esperanza de fortalecer su posición económica mediante la "canadización" de la industria petrolera que está ahora bajo el dominio de Estados Unidos, lo que recuerda la mexicanización del petróleo de 1938. A Estados Unidos le preocupa cada vez más la estabilidad de Canadá (que parece amenazada por el regionalismo). La revista *U.S. News and World Report*, en su número del 9 de marzo de 1981, publicaba un reportaje de primera plana que realzaba de manera sensacionalista el interés de Estados Unidos por sus vecinos: "Nuestros turbulentos vecinos —peligros para los EE.UU". A Estados Unidos no le parece bien la amistad que sostiene Canadá con Cuba ni su actitud indulgente ante los movimientos izquierdistas de Centroamérica. Por su parte, Canadá teme que Estados Unidos intervenga en esa región. En todos estos puntos hay una considerable coincidencia de intereses entre Canadá y México. Un ejemplo de ello fue la reunión Norte-Sur, celebrada en México en 1981, que fue copatrocinada por los jefes ejecutivos de México y Canadá, ambos inquietos por la falta de cooperación del presidente Reagan frente al Sur.

La dura realidad de ambos vecinos es, sin embargo, que tienen que vérselas con el gigante. Aunque Canadá comparte con Estados Unidos muchas características de país desarrollado, no es un contrapeso importante frente a su poder. Se han dado algunos pasos para aumentar el comercio y las relaciones diplomáticas entre México y Canadá pero, en comparación con la relación que cada uno de ellos sostiene con Es-

tados Unidos, es mínimo lo que se ha hecho. Canadá absorbe aproximadamente 1% de las exportaciones de México y aporta 2% de sus importaciones.[17] A pesar de todos sus intereses en común, México y Canadá no han podido formar un frente unido para minimizar su dependencia de Estados Unidos. Según un diplomático canadiense citado por la revista *U.S. News and World Report* (en el número del 9 de marzo de 1981): "A menudo se describe la relación que sostienen Canadá y Estados Unidos comparándola con la de un ratón que duerme con un elefante. Si México se sube a la misma cama, querrá decir simplemente que ahora serán dos los ratones que duermen con el elefante".

La política de México fuera de América: el caso iraní

Las relaciones de México con países que no pertenecen a su región geográfica siguen teniendo, a pesar de su creciente prominencia, un carácter más bien marginal dentro de la política exterior del país. Sin embargo, vale la pena advertir que los lineamientos de dicha política siguen siendo *independientes*. Un claro ejemplo nos lo da la crisis iraní de 1979. México rechazó enfáticamente el papel que, según Estados Unidos, le convenía representar. En cambio, advirtió un conflicto entre sus propios intereses generales en el exterior y los de Estados Unidos y no se disculpó por afirmar su posición independiente. Analizaremos este caso, no a través de sus complicados detalles, sino de los contradictorios puntos de vista proporcionados por muchas personas tanto en Estados Unidos como en México. No todos esos puntos de vista han sido expresados con la misma firmeza, y, desde luego, no todos se basan en hechos fehacientes. Algunos tal vez resulten ciertamente frívolos, otros bastante inexactos. Lo que nos interesa aquí no es el hecho de que sean correctos o no, sino los juicios en sí mismos.

En noviembre de 1979, los estudiantes militantes de Irán se apoderaron de la embajada estadunidense en Teherán. A cambio de la libertad de más de 50 rehenes, exigían, principalmente, que Estados Unidos extraditara al Shah. Éste se hallaba temporalmente en Estados Unidos sometido a un tratamiento médico que, según él, no podían darle en México, país en el que había vivido hasta ese momento. Estados Unidos le negó la extradición y contaba con que el Shah regresaría a México, pero, para gran disgusto de Estados Unidos, México se negó a recibirlo nuevamente.

Desde el punto de vista de Estados Unidos, la negativa de México

[17] Departamento de Planeación, "Sumario estadístico", en *Comercio Exterior*, 31 (2) 243 (1981) (se basa en cifras correspondientes a enero-noviembre de 1980).

no sólo era una flagrante traición al Shah, sino también a Estados Unidos. Se supone que México es su amigo y vecino. Se complace en su tradición de asilo a los exiliados políticos sin importar su ideología. El Shah había vivido en México desde el 10 de junio hasta el 22 de octubre y casi todo el mundo esperaba verlo de vuelta una vez que hubiera recibido atención médica en Estados Unidos. El secretario de Relaciones Exteriores de México había confirmado, unas semanas antes, que se esperaba el regreso del Shah. La versión oficial de este asunto proporcionada por Estados Unidos no decía nada más; pero la Casa Blanca dio claras muestras de estar de acuerdo con las coléricas declaraciones del senador Lloyd Bentsen, de Texas, quién acusaba a México de egoísmo y cobardía; México le había fallado a Estados Unidos cuando más vulnerable se encontraba. Este episodio, además, venía a continuación de otras afrentas que México había infligido a Estados Unidos, como, por ejemplo, su negativa a pagar compensaciones por los daños causados por el derrame de petróleo en las costas del golfo, o el hecho de que México llevara a cabo en su capital una conferencia internacional en pro de la independencia de Puerto Rico. Como remate, México criticó las sanciones económicas que Estados Unidos aplicó contra Irán a las que calificó de "agresivas y precipitadas".

Según Estados Unidos, ¿por qué había México rechazado al Shah? Había varias posibilidades. La versión más difundida era que México no quería provocar a Irán y que trataba de evitar un sabotaje a sus intereses en todo el mundo. Esto era comprensible, pero para Estados Unidos México capitulaba ante el terrorismo que amenaza a todas las naciones del mundo civilizado. Otra posible razón es que México quisiera probar su independencia frente a Estados Unidos, o que quisiera dar la impresión de una política exterior progresista, y que tratara además de aplacar a la izquierda declarando gratuitamente que el Shah era en gran parte responsable de los actos de los militantes. Fueran cuales fueran los motivos, el caso es que el inesperado anuncio de México, hecho, supuestamente, sin dar previo aviso al vecino, que se vio entonces inmerso en un problema mucho más profundo, fue visto como un duro golpe. Algunos opinaron en Estados Unidos que bien podía aplicarse a ese caso la advertencia hecha por el propio López Portillo, no hacía mucho, acerca de un problema distinto: "Entre los vecinos permanentes más que entre los vecinos fortuitos puede surgir la sorpresa y el repentino engaño y las injurias son frutos venenosos que tarde o temprano tendrán un efecto negativo".

Desde el punto de vista mexicano, el factor clave fue el interés nacional. La política exterior de México tiene que ser independiente. Debe basarse en los intereses de México y no en los de Estados Unidos. En el mundo hay lugar para México y no debe limitarse a sus relaciones con Estados Unidos. Para este último, hiriente en su arrogancia, la

política exterior de México seguía siendo una mera extensión de las relaciones de México con Estados Unidos, y lo mejor que se podía decir de ese punto de vista es que era anticuado. Las reacciones hostiles de Estados Unidos reflejaban simplemente las frustraciones de un gigante imperial que se está encogiendo, un gigante que no se da cuenta cabal de que ya no tiene el poder de salirse siempre con la suya y que, aun con todo el poder que conserva, no quiere admitir que ya no tiene todos los derechos. De la misma manera en que décadas atrás Estados Unidos no aceptaba la afirmación revolucionaria de México sobre su soberanía, ahora seguía sin aceptarla. El "Coloso del Norte" no admitía que la política exterior de México reflejara los intereses de éste. La imagen del imperialismo estadunidense se acentuaba con la actuación en el incidente de dos prominentes figuras, la de David Rockefeller y la de Henry Kissinger, símbolos por excelencia de la influencia internacional de Estados Unidos.

¿Por qué, se preguntó de viva voz López Portillo, tiene México que enredarse en "un conflicto que no nos concierne"? Negó con vehemencia que existieran "compromisos" mexicanos. Criticó con particular dureza un reportaje publicado por *Los Angeles Times* (el 20 de diciembre de 1979) en el que se decía que él había asegurado al Shah por escrito y en persona que podía volver y que la Casa Blanca lo sabía y contaba con ello. López Portillo reconoció únicamente haber visitado al Shah antes de su partida hacia Estados Unidos y haberle dicho que podría volver mientras durara la vigencia de su visa (seis meses a partir de la fecha de expedición). El reportaje de *Los Angeles Times* y las acusaciones del senador Bentsen fueron desechados como parte de una perversa campaña contra México que justificaba su viva reacción. Los periódicos mexicanos lanzaron belicosos artículos con encabezados pintorescos: "¡Ahí vienen los gringos!", "Hostilidad gratuita", "Nadie va a manipularnos", "Estados Unidos: pasiones desencadenadas". El Congreso mexicano pronto unió su voz a la de ellos. El líder de la Cámara de Diputados declaró que si Bentsen (que encabeza la delegación estadunidense dentro del comité interparlamentario Estados Unidos-México) se decía amigo de México, este último no necesitaba entonces tener enemigos. La fuerza laboral aportó legitimidad revolucionaria cuando Fidel Velázquez, el líder oficial, declaró que Bentsen era "un caballero que no sabe que éste es un país soberano que rechaza todo tipo de presiones". Otro líder laboral, más izquierdista, dijo que Bentsen era simplemente la voz de "los explotadores imperialistas" que creen que los latinoamericanos "deben estar de rodillas ante ellos".[18]

Para entender mejor estos enfrentamientos sería necesario analizar

[18] Declaración del secretario del Sindicato de Obreros Libres citada en "La políti-

los puntos de vista de distintos grupos de Estados Unidos y de México. Con todo, están claras las líneas generales de la confrontación entre uno y otro gobierno, cada uno de ellos apoyado, con relativa amplitud, por su sociedad. Aunque no se pueden descartar los malentendidos, lo que básicamente estaba en juego eran los intereses antagónicos de uno y otro. Los manifiestos intereses de México minaban, obviamente, los manifiestos intereses de Estados Unidos, y México hizo valer enérgicamente sus derechos.

La crisis iraní no fue más que un problema pasajero dentro de las relaciones de México y Estados Unidos, pero evidenció vivas diferencias. México sabe que debe perseguir sus propios objetivos generales en política exterior, cuente o no con la aprobación de Estados Unidos. En casos como los de Irán, Cuba, Chile y Centroamérica, y en las relaciones Norte-Sur, ciertamente, ha logrado hacer patente la independencia de su política exterior frente a Estados Unidos. Sin embargo, es inevitable que la mayor parte de los asuntos importantes de la política exterior de México sigan siendo, básicamente, asuntos bilaterales con Estados Unidos. En última instancia, es en ellos donde se pone a prueba dicha independencia.

PRINCIPALES PROBLEMAS BILATERALES

La asimetría de la interdependencia económica

Los problemas bilaterales específicos deben ser contemplados teniendo en cuenta los antecedentes del papel de vital importancia que ha desempeñado Estados Unidos dentro de la economía de México. La firmeza política es una cosa, la soberanía económica es otra. La calidad de nación es una cosa, la independencia otra. En lo que toca a su economía, México depende profundamente de Estados Unidos, a pesar de que la dependencia de Estados Unidos con respecto a México está aumentando. Así como la interdependencia cultural es asimétrica, la interdependencia económica entre México y Estados Unidos también lo es.

Aunque México ocupa ahora un lugar importante, detrás únicamente de Canadá y Japón, entre los principales socios mercantiles de Estados

ca'', en *Ocho columnas*, Guadalajara, 9 de diciembre de 1979. Los conservadores de México se quedaron relativamente callados durante esta crisis, pero hubo muchos que censuraron al secretario de Relaciones Exteriores de México por haber confundido a todo el mundo justo poco antes de la decisión de readmitir al Shah. La responsabilidad de tales incongruencias recae, lógicamente, sobre el presidente; pero los conservadores no violaron el código tácito de no criticar públicamente al jefe del ejecutivo.

Unidos, el comercio estadunidense se extiende a numerosas naciones del mundo. México, por el contrario, depende abrumadoramente de Estados Unidos como principal socio mercantil. Las cifras correspondientes a 1980 nos permiten ver que México recibe únicamente 5.4% del total de las exportaciones estadunidenses, mientras que envía al exterior un equivalente aproximado a 3.7% del total de las importaciones estadunidenses. En contraste, México envió 61.8% de sus exportaciones a Estados Unidos y 62.3% de sus importaciones se originaron en ese mismo país. Estas cifras representan incluso una reducción reciente en la asimetría comercial entre México y Estados Unidos; es decir que México vendía anteriormente menos a Estados Unidos y Estados Unidos exportaba más a México. Además, México exportaba menos a Estados Unidos (12.5 miles de millones de dólares) de lo que importaba de Estados Unidos (15.1 miles de millones de dólares).[19] El mismo petróleo ha ayudado a enderezar el desequilibrio, al mismo tiempo que ha producido una mayor demanda de productos estadunidenses. Tal vez más importante que los pequeños cambios producidos en el desequilibrio comercial entre ambos países, sea el hecho de que el volumen comercial —ese comercio básicamente asimétrico— está aumentando enormemente. Ese volumen impide el crecimiento del comercio mexicano con otros países, incluso con Latinoamérica. México envía aproximadamente 2% de sus exportaciones a Centroamérica y el Caribe y sólo 4% al resto de Latinoamérica. Además, a pesar del universalismo y del izquierdismo, el mundo comunista responde solamente de 1% aproximadamente de las exportaciones e importaciones de México.[20]

El capital estadunidense invertido en México también está creciendo enormemente, con lo que profundiza la asimetría de la relación económica. Estados Unidos proporciona 69% de los aproximadamente 7.5 miles de millones de dólares acumulados recibidos por México como inversión extranjera directa, mientras que el capital mexicano no es más que una pequeña parte de la inversión foránea en Estados Unidos.[21]

[19] Acerca del tercer lugar que ocupa México, véase U.S. House of Representatives, *U.S.-Mexico Relations: An Update*, Hearings before the Subcommittee on Inter-American Relations of the Committee on Foreign Affairs, Washington D.C., junio 1981. Para los porcentajes del comercio de Estados Unidos y de México, respectivamente, véase U.S. Council of Economic Advisors, *Economic Report of the President*, enero 1981, p. 350; y Departamento de Planeación, "Intercambio comercial México-Estados Unidos", en *Comercio Exterior*, **31** (4) 469 (1981). Sobre el volumen del comercio mexicano-estadunidense, véase José López Portillo, *Quinto Informe de Gobierno*, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto, septiembre 1981.

[20] Departamento de Planeación, "Sumario estadístico", en *Comercio Exterior*, **31** (2) 243-244 (1981) (con cifras para enero-noviembre 1980).

[21] Además, México depende de Estados Unidos para la mayor parte del crédito. Estados Unidos proporciona cerca de 80% de todos los préstamos bancarios privados que le son otorgados a México. Sobre la inversión extranjera directa (1980), véase López Por-

México comparte sólo con unas pocas naciones el honor de recibir más inversiones de Estados Unidos que todas las demás. Asimismo, el capital estadunidense se concentra en áreas críticas, entre las que se cuentan muchas de las que crecen con mayor rapidez y que más ganancias producen. Las inversiones extranjeras solían dedicarse en otros tiempos a la minería; en las últimas décadas, la inversión, que es mayor, se ha orientado hacia el área de los servicios (incluido el turismo) y, especialmente, hacia la manufactura industrial (automóviles, productos químicos y farmacéuticos, cosméticos, alimentos procesados y bebidas). Como un intento de poner remedio al síndrome del subdesarrollo, consistente en la exportación de productos agrícolas a cambio de manufacturas, en las últimas décadas ha desarrollado México algunas exportaciones nuevas. La agricultura (el azúcar, el café, la carne de res y los tomates) sigue siendo importante para México a pesar de los extraordinarios problemas surgidos a fines de los años setenta (véase capítulos 1 y 5) pero el petróleo ha aumentado radicalmente su importancia.

Es cierto que México ha intentado disminuir su dependencia económica de Estados Unidos y ampliar su comercio en otras partes, Sudamérica, Europa y Japón, por ejemplo. Asimismo, como vimos en el capítulo anterior, el esfuerzo para endurecer las leyes que rigen la inversión extranjera y la transferencia de tecnología ya han rendido algunos frutos. Sin embargo, factores muy poderosos, más allá de los geográficos, han mantenido el papel desempeñado por Estados Unidos. El sector privado de México está ligado de muchas maneras con los intereses económicos estadunidenses y existen organizaciones binacionales que promueven políticas de acercamiento. La clase media mexicana demanda productos estadunidenses. Grupos de presión estadunidenses, gubernamentales y privados, actúan en favor del establecimiento de ligas económicas más estrechas. Tampoco la política oficial de México se opone claramente a la penetración económica extranjera, aunque existe cierta inquietud por la enorme porción que le corresponde a Estados Unidos. El régimen sostiene, por un lado, políticas proteccionistas para defender a los productores nacionales y estimula, por el otro, la inversión y el comercio extranjeros manteniendo los salarios bajos, la estabilidad política y el modelo de industrialización económica general que convienen a los intereses económicos extranjeros. Sean cuales sean las preferencias ideológicas de los funcionarios políticos mexicanos, tienen una limitación muy grande en el reciente fracaso de la economía nacional. Aquí hay que recordar la amenaza de la crisis (cam-

---

tillo, *Quinto informe*; sobre la inversión privada extranjera y las comparaciones con la inversión mexicana en Estados Unidos, véase "Los ilegales mexicanos, legado de la historia y presión de la economía", en *Comercio Exterior*, **28** (7) 804 (1978).

biar "alimentos por crudo") a la que aludimos en el capítulo 1. Si la agricultura de México no puede alimentar a su población, México se verá forzado a depender más de Estados Unidos.

El hecho de que la mayoría de los mexicanos apoye o no el *statu quo* económico bilateral no impide que los intereses de muchos grupos poderosos y las mismas políticas centrales del desarrollo nacional, básicamente lo fomenten. Sin embargo, la existencia de esa tendencia no significa que sea totalmente aceptada ni que esté libre de problemas. Por el lado de Estados Unidos, si exceptuamos algunas protestas aisladas por el imperialismo y la dependencia , la opinión general es que la actividad económica que Estados Unidos despliega en México es resultado de fuerzas económicas naturales y beneficiosas. Con todo, esa actitud está lejos de impedir que se produzcan acalorados debates sobre algunas políticas particulares.

Los problemas específicos que a continuación mencionamos son demasiado complejos como para analizarlos con detalle o para hacer una evaluación cuidadosa de ellos. Desde luego no pretendemos proponer soluciones. Lo que sí queremos hacer es contrastar la noción que tanto Estados Unidos y México tienen de los factores claves. No vamos a respaldar ninguna de esas ideas, ni a afirmar que todas tienen una validez real ni, mucho menos, que tengan todas la misma validez moral. Si bien subrayamos las ideas gubernamentales, reconocemos también los desacuerdos intragubernamentales y la disensión que manifiestan algunos actores no gubernamentales. La cooperación y el conflicto bilateral implican, por lo tanto, algo más que el acuerdo o el desacuerdo intergubernamental.

Comercio: aranceles y cuotas

El problema del comercio es, obviamente, el núcleo de la política económica y ocupa, por lo mismo, un lugar considerable en el capítulo anterior. Aquí nos interesan, sobre todo, las discusiones acerca de la reciente decisión sobre el GATT, la economía fronteriza y, más que nada, el papel desempeñado por el comercio en el modelo de crecimiento económico de México. Así, en vez de volver a formular dichas discusiones, nos centraremos en esta breve sección en las ideas contradictorias que México y Estados Unidos tienen sobre las políticas arancelarias y de cuotas apropiadas.

Las disputas que México y Estados Unidos sostienen por los aranceles y las cuotas se repiten tantas veces que es fácil predecirlas cada vez que un nuevo producto ocupa los titulares de los periódicos. A principios de los años ochenta no había señales de que las tensiones fueran a disminuir. El punto de vista adoptado por México es por lo general

claro. México quiere vender competitivamente sus productos en Estados Unidos. ¿Acaso el capitalismo internacional no significa el acatamiento de las leyes del libre comercio y de la ventaja comparativa? Si México es capaz de producir zapatos, textiles y productos agrícolas baratos porque sus costos laborales son bajos, los consumidores estadunidenses deberían comprarlos en vez de consumir los más caros que se producen en su país. Si dispusiera solamente de esos ingresos, México podría comprar los productos más complejos, intensivos en capital, que Estados Unidos es capaz de producir mejor. Sólo con esas ventas México puede dar empleo a su población. Negarle el mercado para sus productos intensivos en mano de obra se traduciría en un mayor desempleo y en un mayor número de gente en busca de empleo del otro lado de la frontera. Negar a México un mercado al que tiene derecho es obstruir su progreso y estimular el desorden. Si Estados Unidos desea tener buenas relaciones con México, lo que debe hacer es ofrecerle una buena oportunidad. De hecho, México ha hecho algo más, ha pedido se le conceda "una relación especial" que permita que sus productos reciban un tratamiento preferencial en Estados Unidos. Si esto se hiciera, México lo consideraría como una medida verdaderamente trascendental de apoyo para su desarrollo económico y su estabilidad política. Sin embargo, Estados Unidos insiste en afirmar que no le puede otorgar un trato especial sin minar con ello sus propias relaciones con otras naciones. Por lo pronto, a los productos mexicanos se los golpea con aranceles que destruyen su competitividad en el mercado estadunidense, o bien se les niega la entrada con la aplicación de cuotas restrictivas o la exigencia de cumplir con requisitos sanitarios muy estrictos.

¿Por qué no puede ser la política estadunidense más acomodaticia? Un factor de gran importancia en esa restricción es el hecho de que poderosos intereses estadunidenses están en conflicto con los deseos de México. La clase obrera teme que si los consumidores estadunidenses prefieren productos más baratos a los fabricados por ellos surja el desempleo. Las pequeñas empresas, sobre todo, advierten un peligro para sus negocios, que ya están en situación precaria. Se preguntan además qué tan abierto está México, que tiene sus propias leyes proteccionistas, a la competencia extranjera. México, naturalmente, reúne mayor acuerdo político para la exportación libre de sus propios productos que para la libre importación de los extranjeros. Ha proclamado su derecho a seleccionar políticas comerciales específicas al servicio de sus intereses, pero no se ha adherido doctrinalmente con tanto entusiasmo a los principios del libre comercio. En Estados Unidos algunos creen; con razón o sin ella, que México ha frustrado indebidamente la libre competencia por haber subsidiado algunas de sus propias exportaciones, por haber reclamado derechos sobre una extensa franja marítima y sobre la pesca, por haber dado por terminado unilateralmente un

acuerdo pesquero que tenía con Estados Unidos, por sus celosas nacionalizaciones "revolucionarias" y por sus restricciones, que recientemente se han hecho más flexibles, a la inversión extranjera y a la transferencia de tecnología. En 1980, se llegó al punto más difícil de estas diferencias, cuando México se negó a ingresar al GATT. Su renuencia a optar por el libre comercio (aunque López Portillo había liberalizado, en cierta medida, el sistema proteccionista) podría surgir contenciosamente si Estados Unidos insistiera en su idea de crear una especie de mercado común (aunque ya el presidente Reagan en 1982 parecía haber perdido interés en esa idea). Empero, existen muchas posibilidades intermedias. Una de ellas es un mercado común de energéticos con materias primas mexicanas y capital estadunidense. Otra posibilidad es una zona extensa de libre comercio que abarcaría quizá unos 320 km (200 millas) a uno y otro lado de ambas naciones. Aquello que se produjera en esa zona circularía libre de impuestos entre los dos países. Algunas importantes transacciones económicas fronterizas, tal vez ya sean una representación embrionaria de ese proyecto. Es posible que algún tipo de mercado común, según la visión estadunidense, llegue a engranar con algún tipo de anhelos mexicanos por conseguir una relación especial.

En Estados Unidos no hay consenso sobre estos asuntos, ni siquiera dentro del gobierno. Algunos grupos apoyan el caso mexicano. Los consumidores quieren productos baratos. Interviene también la clásica lucha política nacional entre grupos pequeños y organizados, por un lado, y grupos más grandes pero desorganizados, por el otro. La democracia pluralista de Estados Unidos confiere, por lo general, mayor fuerza a los grupos organizados sin importarle su mayor o menor número. Como es obvio que la política nacional estadunidense afecta la política exterior, nunca será exagerado para México tratar de entender el complejo laberinto estadunidense. En 1976, para dar un ejemplo tomado de un conflicto sobre cuotas, el gobierno de Estados Unidos estuvo fuertemente presionado por los productores de calzado para que pusiera límites a la importación de zapatos mexicanos. El Congreso apoyó esa demanda. También la Comisión de Comercio Internacional y el Departamento del Tesoro; en cambio, el Departamento de Comercio se opuso a la moción por temor a provocar las represalias comerciales de México y de otras naciones afectadas por ella. El Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional se opusieron también a las cuotas porque no querían comprometer las buenas relaciones, o por temor a causar inquietud en el extranjero.[22] México, obviamente, de-

[22] Tomás Peñaloza, "La formulación de la política exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México", en *Foro Internacional*, **18** (1) 26 (1977). Finalmente, el presidente Ford decidió no imponer cuotas.

seaba exportar sus zapatos de la manera más libre posible.

Un ejemplo particular de las tensiones arancelarias entre México y Estados Unidos es la "gran guerra de los tomates" ocurrida en 1979. Los agricultores y los camioneros de Florida se quejaron de que casi la mitad de las verduras de invierno consumidas en Estados Unidos provenían de México, y de que los mexicanos habían "descargado", supuestamente, toneladas de tomates, calabazas, pimientos, pepinos y berenjenas a precios bajos en el mercado estadunidense, con el objeto de retirar del negocio a los productores de Florida. Éstos, por lo tanto, pedían que el Departamento del Tesoro impusiera aranceles. De otra manera, decían, los intereses estadunidenses no podrían competir con la mano de obra barata de México, ni con sus leyes menos estrictas sobre el empleo de insecticidas. México alegó a su vez que los aranceles resultarían injustos, que elevarían los precios para los consumidores estadunidenses, la inflación en Estados Unidos, provocarían el desempleo entre los mexicanos, que los pondrían en camino a la frontera norte y que todo esto afectaría de manera adversa las relaciones bilaterales. ¡Qué terrible ironía: los mexicanos se ven forzados a emigrar y ayudar a Estados Unidos a producir el alimento que México se ve forzado a importar! ¿Cómo es posible que Estados Unidos frene una de las pocas exportaciones más importantes de México cuando éste consume tantos productos de Estados Unidos? Por último, alegaban los mexicanos, los aranceles que tendrían que pagar las frutas y las verduras harían que más agricultores mexicanos se dedicaran al cultivo, más lucrativo, de las drogas.

Drogas

Existían en Estados Unidos, a mediados de los años setenta, quizá medio millón de adictos a la heroína y, por lo menos, 15 millones que consumían mariguana (o muchos más, según se defina el término "consumir") y México era su principal proveedor. Este aumentó su importancia como exportador de drogas cuando, durante la segunda guerra mundial, se interrumpió la venta de heroína proveniente del Mediano y Lejano Oriente. En los años setenta hubo un segundo impulso al tráfico de drogas con México cuando se aplicaron en Turquía severas medidas contra el cultivo de la amapola, se cortó la "conexión francesa" y los comunistas triunfaron en Vietnam. Ahora, México abastece a Estados Unidos de unos 45 000 kg (10 millones de libras) de mariguana al año, es decir, 70% de lo que se consume en Estados Unidos, además de 70 u 80% de la heroína y algo de cocaína. Las drogas se cultivan en estados pobres como Guerrero y Oaxaca y en otros más ricos como Sinaloa. Los ingresos de Sinaloa por las drogas sobrepasan

seguramente a los que provienen de una agricultura legítima, aunque tiene más tierra irrigada que ningún otro estado de México.[23]

Dejando aparte a los consumidores de drogas estadunidenses, que como cualesquiera otros consumidores de productos agrícolas podrían interesarse en que los suyos pasaran la frontera con mayor libertad todavía, *Estados Unidos suele culpar a México por el tráfico de drogas*, pues opina que México no logra fomentar alternativas agrícolas legítimas; que estimula tácitamente el negocio de las drogas que crea actualmente empleos y fabulosos ingresos para México, algunos de los cuales están destinados a funcionarios corruptos del gobierno; que algunas de las campañas antidrogas que ha emprendido resultaron corruptas e inadecuadas; que carece de la voluntad para enfrentarse a los caciques locales o a las guerrillas en su propio terreno, y que no consigue cooperar adecuadamente con Estados Unidos y exacerba las tensiones cuando maltrata a los ciudadanos estadunidenses que se encuentran en la cárcel acusados de traficar con drogas. Incluso cuando Estados Unidos reconoce que existen traficantes de drogas en ambas naciones, suele dejar entrever que es sólo un gobierno el que ha resuelto enfrentarse al problema. Las tensiones llegaron a su punto más difícil en 1969, cuando el presidente Nixon decidió seguir un curso de acción unilateral, inspirado en el concepto del uso de mano dura contra el problema de las drogas. Con la "Operación Interceptación" se hicieron revisiones fronterizas muy cuidadosas. Esa operación indignó a los mexicanos y les causó daños económicos, porque aflojó el turismo y el comercio fronterizo, y en pocos días fue sustituida por la "Operación Cooperación", que resultaba menos ofensiva.

La versión mexicana de esta historia es bastante diferente. *El principal responsable es Estados Unidos*. En la ecuación hay que ver el lado de la *demanda*; sin la existencia de la demanda estadunidense, México no tendría por qué procurar la oferta. Es difícil suprimir la economía del libre mercado y Estados Unidos debería comprenderlo. Los consumidores estadunidenses, de hecho, ansían pagar bien sus costumbres y placeres ilícitos. Además, los traficantes de drogas se benefician con ese comercio.

Lo que constituye el núcleo de la controversia bilateral sobre las drogas no es, por lo tanto, la incomprensión fundamental o la mala fe,

[23] Utilizamos la palabra "droga" en su sentido amplio, y no en el médico, para incluir a la mariguana. Entre las fuentes consultadas están: U.S. State Department's Bureau of Public Affairs, *Gist*, diciembre 1978, y "México: The Connection", *Latin American Political Report*, 17 de marzo de 1978, pp. 85-86. Sin embargo, la mayor parte proviene del trabajo de ciencia social, y detectivesco, de Richard Craig. Véanse sus dos artículos publicados en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, "La campaña permanente: Mexico's Antidrug Campaign", **20** (2) 107-132 (1978), y "Operation Condor", **22** (2) 345-364 (1980).

sino intereses legales y económicos conflictivos. En uno y otro país existen grupos que quieren solucionar el problema y grupos que no quieren hacerlo. Según un observador familiarizado con el problema, sólo cuando el gobierno de México se dio cuenta de que sus propios intereses estaban amenazados surgió una mayor cooperación.[24] Según algunos izquierdistas mexicanos, su gobierno aprovecha las drogas como pantalla para atacar a los campesinos y a los disidentes de las regiones productoras de drogas, aunque no se mete seriamente contra el crimen organizado de México. Sea como fuere, a mediados de los años setenta, estaba en funcionamiento la "Operación Cóndor" con la actuación del ejército y las fuerzas judiciales de México. Se combinó en ella el contingente humano mexicano con el dinero y la tecnología exploratoria de Estados Unidos. La cooperación entre México y Estados Unidos por fin había cristalizado. En 1976, como símbolo de esta nueva cooperación, hubo un intercambio inaudito de prisioneros. Aun suponiendo que ambos países se comprometan completamente a combatir el problema de las drogas, no habría un amplio consenso en las sociedades de México y Estados Unidos mientras existieran personas que dependieran de las drogas para tener un empleo, para hacerse de ingresos o para satisfacer sus vicios.

Turismo

Por lo general, el turismo es uno de los asuntos menos conflictivos dentro de las relaciones económicas internacionales de México, y permite además entender los fuertes intereses que México y Estados Unidos tienen en común. Durante los años setenta, el número de ciudadanos estadunidenses que visitó México aumentó de una cifra poco mayor a 2 millones al año a cerca de 3.5 millones. Además, el turismo es una industria de interés para ambos países. En México se hace bastante publicidad sobre las atracciones que ofrece Estados Unidos, como Disney World, Las Vegas y la ciudad de Nueva York. Aproximadamente 2.5 millones de mexicanos visitaron Estados Unidos en 1979.

Empero, como en cualquier otro aspecto de las relaciones económicas de México y Estados Unidos, también en éste existe un fuerte grado de asimetría. Mientras sólo 13% de los viajes al extranjero hechos por los estadunidenses tiene como meta México, 95% de los viajes al extranjero de los mexicanos tiene como meta Estados Unidos. Si bien

[24] Craig, "Operation Condor", pp. 359-361. Craig afirma que el problema de las drogas se había convertido en motivo de turbación internacional, que el uso de las drogas estaba aumentando entre los jóvenes de las clases media y alta y que los enormes ingresos que producía podrían crear un poder excesivo fuera del control del gobierno central.

los mexicanos constituyen un grupo más entre los muchos otros que visitan Estados Unidos, los estadunidenses constituyen la inmensa mayoría de los turistas que visitan México (a pesar de haber bajado de 93 a 83% en los años setenta) y aportan la gran mayoría de los ingresos que obtiene México del turismo, que suman aproximadamente 1.5 miles de millones de dólares anualmente (aunque en los años setenta el porcentaje descendió de 88 a 75%).[25]

Varias regiones mexicanas se han desarrollado principalmente gracias al turismo. Acapulco, que antes de la primera guerra mundial era un pueblo pequeño, se ha convertido ahora en uno de los lugares vacacionales más conocidos del mundo. Puerto Vallarta, Mazatlán y Cancún son otros centros costeros preferidos por los turistas. Es fácil comprender el atractivo turístico de México: los hoteles, la comida, las diversiones y las artesanías todavía resultan baratas en comparación con lo que acostumbran gastar los estadunidenses en sus vacaciones. La proximidad de México con Estados Unidos hace que el costo del viaje redondo sea bajo, sobre todo si proceden de áreas populosas como el sur de California y Texas. Aunque esto parezca una promoción turística, nos deja ver cómo es posible que México sostenga esta lucrativa industria. México goza de playas hermosas, extensas y calientes. El turista puede escoger entre las diversiones modernas y un buen alojamiento, hasta el "típico" folklore o los tesoros arqueológicos. Una visita a la ciudad de México supone no sólo la vista de una gran metrópoli con muchos lugares de interés sino viajes cortos a los alrededores que tienen gran atractivo turístico: las pirámides, fuentes termales, Taxco ("la ciudad de la plata"), Cuernavaca ("la ciudad de la eterna primavera"), Querétaro ("una encantadora ciudad colonial") y Puebla ("una ciudad histórica con influencia española"). Acapulco y Veracruz están a menos de ocho horas de carretera o a una de avión de la capital.

Aunque gran parte de la industria turística está en manos de intereses extranjeros, también los empresarios mexicanos se benefician con ella y el turismo crea empleos. Según el secretario de Turismo mexicano (tal como se informa en el *Lloyd's Economic Report* de abril de 1980) entre 1977 y 1979 el turismo aportó 220 000 empleos nuevos a México. Por ello, el gobierno mexicano trata a la industria turística con mucho cuidado, construye la infraestructura que necesita y mantiene enérgicas oficinas de turismo encargadas de cuidar que no se trate mal a los turistas. Hace una ávida y hábil publicidad diciendo lo que los turistas estadunidenses quieren oír.[26]

[25] Nuestros datos sobre el turismo proceden del Departamento de Planeación, "Intercambio", p. 479. La cifra de 1.5 miles de millones de dólares corresponde a 1980.

[26] Los turistas pueden hallar en sus cuartos de hotel una bonita publicación bilingüe titulada *A Giant Awakens*, México, D.F.: Secretaría de Turismo, 1979.

Empero, también hay muchos problemas. Los turistas son pruebas vivientes de la brecha que existe entre los dos países. Los mexicanos lo resienten principalmente cuando los turistas desempeñan el papel de "gringo arrogante" que los trata con aire protector. Aun cuando no adopten esa actitud, muchos turistas naturalmente no se portan bien a los ojos de los mexicanos. Así, por ejemplo, "la mayoría de los turistas se interesa más por admirar los paisajes y los famosos monumentos que por sentir la cultura viva del país. Reaccionan sólo ante lo que esperaban encontrar de antemano. . . No visitan un país sino la imagen de un país".[27] Para ser justos, habría que decir que no todos los turistas tienen que ser arqueólogos ni sociólogos en potencia. Con todo, a diferencia de la mayoría de los sudamericanos, los mexicanos ven tantos turistas estadunidenses que es muy posible que se cansen de ellos. A pesar de los supuestos convencionales, el turismo no necesariamente lleva a la mejor comprensión entre los pueblos del mundo.

Muchos mexicanos, sobre todo de izquierda, consideran que México se desvive por complacer los deseos de los turistas. El gobierno, a menudo, actúa rápidamente, y de manera brutal si es necesario, para suprimir los disturbios locales que podrían ahuyentar al turismo. Los proyectos de desarrollo se eligen pensando, sobre todo, en atraer turistas más que en la masa del pueblo de México. La Secretaría de Turismo, por ejemplo, suele combatir la propiedad ejidal porque resulta más difícil apoderarse de pequeñas propiedades comunales para convertirlas en sitios turísticos. Muchos acusan al gobierno de "desnacionalizar" las regiones costeras. En gran parte de la industria turística hay inversión y control extranjero. Por último, México no puede afirmar mucho su posición en otros asuntos por temor a las represalias de Estados Unidos sobre esta industria vital.

Según este punto de vista negativo, el gobierno mexicano aplica con entusiasmo políticas turísticas que encajan muy bien en su modelo de desarrollo y que recompensan a quienes el gobierno quiere, sin importarle las consecuencias que puedan tener para los demás.

A partir de 1970, la industria del turismo se enfrenta con una nueva amenaza: la inflación. A medida que los precios se ponen por las nubes, México pierde la ventaja de su competitividad sobre los demás lugares turísticos y la mayoría de los mismos mexicanos prefiere vacacionar fuera del país.[28] Parece una ironía que la difícil situación por la que atraviesa el país promueva, tal vez, su industria turística. Por ejemplo, las devaluaciones masivas que sufrió el peso en 1982, si bien fueron un duro golpe para los mexicanos, instantáneamente hicieron que

[27] Jacques Bugnicourt, "La otra cara del turismo: sus efectos culturales", en *Comercio Exterior*, **28** (5) 593 (1978).

[28] Alan Riding, "Mexico's Economic Imbalances", *New York Times*, abril 6, 1981.

los precios fueran de nuevo atractivos para los turistas estadunidenses. Sea cual sea el futuro, el turismo de México siempre se ha beneficiado no sólo por la geografía del país y por sus bellezas naturales, sino por un modelo de desarrollo que ha mantenido los precios y la inflación a un bajo nivel, que ha estimulado la inversión extranjera y mantenido la estabilidad política.

Migración

Si el turismo es el factor más importante para que los ciudadanos estadunidenses crucen la frontera, para los mexicanos es el trabajo. Las exportaciones más importantes que México hace a Estados Unidos no son alimentos ni drogas, sino petróleo y gente. Los que tienen una "tarjeta verde" trabajan legalmente en Estados Unidos; el problema se centra en los millones que cruzan la frontera sin los documentos legales que otorga Estados Unidos.

Este problema bilateral es tan espinoso que ni el gobierno mexicano ni el estadunidense pueden ponerse de acuerdo sobre qué nombre dar a los emigrantes. Para México, el calificativo "extranjero ilegal" es peyorativo; supone, incluso, que los emigrantes no son del todo humanos. Prefiere referirse a ellos como "trabajadores indocumentados". Para Estados Unidos, esta designación resulta demasiado benigna. La mayoría de los emigrantes mexicanos violan las leyes de Estados Unidos y no todos son trabajadores. Por ello, aquí nos referiremos a ellos como "emigrantes", nombre que no tiene ni la connotación de legalidad ni la valorativa de saber si es o no conveniente su afluencia en Estados Unidos.

Cada vez son más los que están de acuerdo en pensar que el problema de la migración es muy difícil y que no existen soluciones fáciles. Por lo menos, que ambas partes deberían tratar de entenderse mejor.

En primer lugar —afirma México— *Estados Unidos exagera histéricamente el problema*. William Colby, exdirector de la CIA, se refiere hiperbólicamente a los emigrantes como la mayor amenaza para la seguridad de Estados Unidos, ni siquiera comparable con la amenaza de los soviéticos o de los chinos comunistas. Otros hablan de una "invasión silenciosa". Los cálculos acerca del número total de dichos emigrantes fluctúan entre los 3 y los 12 millones. Los mexicanos suelen aceptar la cifra menor y sólo admiten que poco más de la mitad son mexicanos. Aclaran además que muchos de ellos sólo se quedan en Estados Unidos por una temporada y que la mayoría paga impuestos a Estados Unidos pero no exige todos los beneficios de la seguridad social, la educación y los servicios médicos, ni los programas de cupones para la comida, por miedo a ser descubiertos.

En segundo lugar, sigue diciendo México, *la migración es un fenómeno natural e incluso inevitable* en lugares donde conviven, lado a lado, la riqueza y la pobreza. En Estados Unidos hay más empleos. Mayor importancia tiene el hecho de que estos empleos pagan tres o cuatro o incluso siete veces más que los mismos trabajos realizados en México.[29] De la misma manera que Suiza atrae a los italianos, Venezuela a sus vecinos sudamericanos y el mismo México a los centroamericanos, Estados Unidos atrae a los mexicanos. La migración contemporánea en Europa occidental ofrece un parangón mejor que la histórica inmigración entre México y Estados Unidos para comprender la inmigración contemporánea entre México y Estados Unidos. Muchos emigran, al margen de los programas legales para trabajadores huéspedes, desde países aledaños menos desarrollados hacia los más desarrollados de Europa en busca de trabajo. Los emigrantes de hoy buscan empleo en sociedades intensivas en capital, en las que existe demanda para la mano de obra barata más que para la mano de obra en general, y que tienen servicios sociales complicados y costosos que deberían poner al alcance de los trabajadores nacionales o de los inmigrantes que hayan sido admitidos legalmente. Por eso, aunque sea ilegal, la emigración masiva de mexicanos presta un servicio a la economía de Estados Unidos. De hecho, se necesitan dos para que sea posible la emigración, es decir que en el lado receptor debe existir la demanda. En Estados Unidos hay quienes quieren inmigrantes, así como hay quienes quieren drogas. México opina que Estados Unidos resalta demasiado los factores que "impulsan" a los mexicanos a salir del país y pasa por alto los factores que en Estados Unidos "atraen" gente del exterior. Según México, las cuotas que Estados Unidos establece para la migración, así como para los productos agrícolas, obstaculizan el libre comercio. Las leyes que prohiben la emigración son como las que prohiben la prostitución, el juego o el alcohol: difíciles de hacer cumplir porque se enfrentan a impulsos y a intereses fuertes.

Los mexicanos continúan su argumentación diciendo que si tienen que sufrir las desventajas naturales de ser vecinos de un coloso, por lo menos deberían también poder recibir los beneficios naturales de esa situación. Señalan que muchos ciudadanos estadunidenses en México

[29] Wayne Cornelius, "La migración ilegal mexicana a los Estados Unidos: conclusiones de investigaciones recientes, implicaciones políticas y prioridades de investigación", en *Foro Internacional*, **18** (3) 402 (1978); Kenneth Johnson, *Mexican Democracy: a Critical View*, Nueva York: Praeger Publishers, 1978, p. 198. La mayor parte de los estudios sobre el problema migratorio se ha basado en estudios de campo realizados en Estados Unidos. Un intento pionero dc reunir datos e ideas desde dentro de México se debe a Jorge A. Bustamante, "Nuevos hallazgos", en *Unomásuno, 10 de diciembre de 1979; y "El estudio de la zona fronteriza México-Estados Unidos", en Foro Internacional,* **19** (3) 471-516 (1979).

llevan una vida más lujosa que la que podrían llevar en Estados Unidos. *Los Agachados* (en el número del 9 de marzo de 1976) satiriza la preocupación que Estados Unidos expresa ante la emigración de mexicanos simulando una histeria inversa: ¡los gringos se proponen volver a hacer lo que hicieron con Texas, quieren establecerse en México, causarle problemas y anexarlo!. "Desgraciadamente, la noticia *sí* es cierta: hay más gringos viviendo en México que mexicanos en Estados Unidos. . . Los únicos mexicanos que todavía se ven en la Reforma son los agentes de tránsito".

Un tercer argumento utilizado por México sostiene que *la política de Estados Unidos, en vez de aliviar la afluencia, la exacerba.* Si Estados Unidos pusiera menos obstáculos a la entrada de productos mexicanos, promovería las oportunidades de empleo en México. También podría elevar las cuotas legales de inmigración y conceder más permisos temporales de trabajo; en cambio, practica siempre políticas que sirven sólo a sus propios intereses. Hasta finales de los años veinte, permitió irrestrictamente la inmigración para satisfacer su necesidad de mano de obra barata. Durante la gran depresión aplicó la "operación deportación" para eliminar la competencia por los escasos empleos que había. En seguida, en la segunda guerra mundial, lanzó el programa de los braceros para atraer a los trabajadores que la nación en guerra necesitaba. Aunque hasta 1964 los mexicanos fueron admitidos legalmente para levantar las cosechas, se podía prever que Estados Unidos reduciría el programa casi inmediatamente después de la guerra, en 1947. En 1954, la "operación espaldas mojadas", puesta en manos de un general del ejército, se encargó de deportar eficientemente a más de un millón de mexicanos, que ya sobraban. No es de extrañar que se haya calificado esta política como la del "deshojar de la margarita": "Te necesito, no te necesito, te necesito. . ." En los años sesenta y setenta, las cuotas para las naciones del hemisferio occidental, entre las que se contaba México, fueron más, no menos, restrictivas. Los mexicanos empezaron a temer que si en los años ochenta seguía la recesión en Estados Unidos y se producía mayor desempleo, podría derivarse un mayor rigor en la aplicación de las leyes de inmigración. Algunos de esos temores no tardaron en confirmarse. Con la "Operación Empleos", en la primavera de 1982, se acorraló y se forzó a abandonar el país a miles de emigrantes mexicanos, justo cuando México se hallaba inmerso en su propia crisis económica y se sentía nuevamente víctima de la política arancelaria.

En cuarto lugar, aduce México, *la actitud de Estados Unidos ante los emigrantes conduce a violaciones de los derechos humanos.* Entre esas violaciones están los arrestos ilegales, las confesiones forzadas, las palizas y el maltrato emocional. Varios incidentes recientemente ocurridos en la frontera han puesto en aprieto al asediado y escaso perso-

nal del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos. El asunto de la migración presenta, en su totalidad, una difícil faceta moral. López Portillo dice: "El hecho de que los hombres puedan comprar hombres es lo más grave de nuestros tiempos. Y esto es lo que le sucede a nuestra gente que se marcha a los Estados Unidos". Según una encuesta reciente realizada por *Los Angeles Times* (reportaje del 15 de julio de 1979) quizá 90% de los habitantes de la ciudad de México opinan que se abusa de los mexicanos que trabajan ilegalmente en Estados Unidos. En 1974, México instó con éxito a la ONU a aprobar una resolución que exigía a las naciones conceder a los trabajadores extranjeros, sin importar su estado legal, los mismos derechos humanos que a sus ciudadanos. Ninguna nación votó en contra, pero Estados Unidos, que se sintió aludido, fue uno de los cuatro que se abstuvieron.

Si bien Estados Unidos no está en desacuerdo con todos los postulados de la posición mexicana, suele poner énfasis en factores distintos. En primer lugar, según Estados Unidos, *el de la migración es un problema grave y está básicamente arraigado en el propio México*. Ya sea porque el crecimiento de la población ha sido irresponsable y las políticas económicas ineficaces, ya porque los problemas del subdesarrollo no han podido ser controlados, México produce un exceso de fuerza laboral. Un ejemplo disponible es el del empeoramiento de la crisis económica en 1982. Cuando el peso sufrió una devaluación grave y disminuyeron las posibilidades de encontrar trabajo, creció inmediatamente la oleada de mexicanos que intentaban emigrar. Estados Unidos ya había calculado que serían millones porque, decían, incluso los "temporales" pasaban ya más tiempo en Estados Unidos que en su propio país. Evidentemente, su número seguía en aumento.

En segundo lugar, según Estados Unidos, *México saca beneficios de la migración*. El bienestar social, que para el gobierno de Estados Unidos representa una carga, es un aligeramiento para el de México. Así, gracias a esa crucial "válvula de seguridad", México puede exportar sus cargas sociales. Además, los emigrantes mexicanos envían a México posiblemente 3 mil millones de dólares al año, cifra superior a la de los ingresos por el turismo,[30] y ese dinero, en realidad, es extraído de la economía de Estados Unidos. El sistema político mexicano también sale beneficiado gracias al efecto de la "válvula de seguridad". México no necesita resolver problemas fundamentales de población, agricultura, empleo, etc., mientras deje ir a los que no puede satisfacer. Otra de las razones por las que el régimen mexicano tal vez no desea contener la migración es que los mexicanos emigran no sólo a Estados Unidos sino también, dentro de México mismo, a las áreas más pobladas. Los mexicanos que emigran a Estados Unidos no provienen

[30] "Los ilegales", p. 804.

ya sobre todo de las áreas rurales, y si fueran menos los emigrantes hacia Estados Unidos aumentaría el número de los que se quedarían en las ya sobrepobladas ciudades de México. ¿Sería posible que México dedicara su esfuerzo a esas cargas adicionales si su estabilidad dependiera de tener que dar más satisfacción a algunas de las expectativas surgidas con el auge del petróleo?

Un tercer argumento aducido por Estados Unidos es que *México no propone una alternativa viable* sino que simplemente se queja de la política estadunidense, pide que se estudie mejor y espera que el petróleo y la industrialización generen más empleos en México. Este argumento se deriva de los dos anteriores, los cuales sostienen que México tiene la responsabilidad de abordar el problema pero que carece de incentivos para hacerlo. Aunque el gobierno de México se preocupa más ahora por sus problemas de empleo, no es probable que decida aplicar políticas de producción intensivas en mano de obra, que podrían aminorar el ritmo del crecimiento económico. En verdad, el propio López Portillo reconoció que en este siglo México no podría crear empleos suficientes para satisfacer a todos sus trabajadores.[31] Aunque los emigrantes pueden representar una pérdida de capital humano útil, es mínima comparada con los beneficios que México obtiene actualmente gracias a la política relativamente tolerante de Estados Unidos.[32]

Aunque existe un virtual consenso en Estados Unidos en el sentido de que México se beneficia con la emigración, no hay el mismo consenso acerca de cuáles son las consecuencias adversas para Estados Unidos. Los que se oponen con más fuerza a la migración de trabajadores mexicanos son los gremios obreros. La AFL-CIO se opone a los planes para legitimar o aumentar la afluencia de inmigrantes, legales o ilegales. Es así que frecuentemente se oye en Estados Unidos un cuarto argumento que afirma que *el desempleo se ha agravado en los Estados Unidos* sobre todo entre los pobres, en el sector agrícola y en los sectores manufactureros, es decir, allí donde los mexicanos encuentran trabajo. Ya que no es posible impedir que lleguen los mexicanos, muchos de los opositores estadunidenses abogan por que se apliquen entonces multas estrictas para que los posibles patrones desistan de contratarlos.[33] Hasta ahora, sin embargo, todas las iniciativas legales de ese

[31] U.S. House of Representatives, Committee on Science and Technology, *U.S.-Mexico Relations and Potentials Regarding Energy, Immigration, Scientific Cooperation and Technology Transfer*, Washington D.C., Government Printing Office, 1979, p. 18.

[32] Véase Barry W. Poulson, "The Brain Drain from Mexico to the United States", en *U.S.-Mexico Economic Relations*, Barry W. Poulson y Noel Osborn (comps.), Boulder: Westview Press, pp. 245-260, 1979.

[33] Tal fue, por ejemplo, la opinión fuertemente expresada por el secretario del Trabajo de Carter, F. Ray Marshall, "Economic Factors Influencing the International

tipo han fracasado. Los trabajadores sostienen que los inmigrantes despojan a los ciudadanos estadunidenses de sus empleos y que cada vez usurpan los mejores; los inmigrantes ya no se limitan a desempeñar las labores que los trabajadores locales no desean realizar. Además, presionan indirectamente a la baja los salarios de los trabajadores del país porque amplían la disponibilidad de mano de obra. Históricamente, su intervención ha solido impedir o debilitar la sindicalización. Los efectos se sienten hoy sobre todo en relación con los trabajadores nacionales de bajos ingresos. Junto con algunos líderes chicanos, que representan a los ciudadanos estadunidenses de origen mexicano, los líderes negros se preocupan por la afluencia de mexicanos, así como recelaron también de la afluencia de cubanos en 1980. Algunos alegan que cuando se habla de la capacidad que tiene Estados Unidos para absorber inmigrantes se piensa en la historia de una época, una época pasada, en la que la sociedad de Estados Unidos estaba en desarrollo y necesitaba más trabajadores.

Aunque la opinión pública de Estados Unidos suele estar generalmente de acuerdo con los trabajadores y cree que los inmigrantes mexicanos constituyen fundamentalmente un problema, la opinión de los intelectuales del país suele simpatizar con los argumentos de México. También muchos conservadores de Estados Unidos ven a los inmigrantes en términos económicos positivos, porque es posible que su país vuelva a tener escasez de mano de obra, debido a que se ha estancado el crecimiento de la población y a que la fuerza laboral es de más edad. Pero seamos más precisos. La agricultura comercial y muchas pequeñas empresas apoyan la existencia de grupos grandes y *baratos* de trabajadores que desean trabajar, que aceptan los salarios que les ofrecen y que temen quejarse si no están conformes. De hecho, son muchos los conservadores que abogan por la disminución de las reglas internacionales que obstaculizan el libre flujo de capitales y de trabajadores. La mano de obra barata mexicana hace posible que los empresarios estadunidenses produzcan mercancías (como fruta, legumbres, vino y ropa) cuyos precios resultan más competitivos en los mercados internacionales y más baratos para los consumidores nacionales. Si se eliminara la mano de obra barata de México, muchas empresas estadunidenses cerrarían, elevarían los precios a niveles que no resultarían competitivos o se trasladarían fuera de Estados Unidos, a los lugares en los que *sí* hubiera mano de obra barata disponible. Además, Estados Unidos obtiene una mano de obra instantánea a la que no tiene que adiestrar a un costo elevado, por medio de su propio sistema de escuelas pú-

---

Migration of Workers", en *Views Across the Border: The United States and Mexico*, Richard W. Weatherhead y Stanley R. Ross (comps.), Albuquerque: University of New Mexico Press, 1978, pp. 178-179.

blicas. Algunos, además, advierten una paradoja: si Estados Unidos presiona a México para que disminuya la migración, deberá estar preparado para cuando México dé prioridad a la creación de empleos nacionales en vez de procurar el crecimiento intensivo en capital, esto es, cuando aplique políticas ajenas al modelo de crecimiento mexicano que con tanto entusiasmo apoyan las empresas privadas estadunidenses. La presidencia de Ronald Reagan trajo consigo la posibilidad de que Estados Unidos se inclinara hacia una posición más favorable a la inmigración. El candidato Reagan habló de abrir las fronteras y permitir que los mexicanos permanecieran en su país todo el tiempo que quisieran. El presidente Reagan puso énfasis en los beneficios que una mayor inmigración podría traer desde el punto de vista moral, económico y, sobre todo, político: "También le interesa a nuestro gobierno que la válvula de seguridad no esté cerrada", ya que Estados Unidos quiere asegurarse de que no "se romperá la estabilidad al sur de la frontera". Empero, de hecho, el presidente no tardaría mucho en modificar esta posición simpatizante con la migración.

En Estados Unidos las fuerzas políticas nacionales suelen expresarse según los lineamientos siguientes: por el lado de los que se oponen a la inmigración, la clase obrera y el Departamento del Tesoro, se espera que la presión ejercida por la opinión pública y por la clase obrera mantenga al Congreso en favor de su posición; por el otro lado, el Departamento de Agricultura está en favor de los intereses de los grupos del sudoeste y los departamentos de Estado y de Justicia opinan que los severos propósitos de cerrar totalmente la frontera repercutirían en las relaciones de Estados Unidos con México.[34]

La opinión de los estadunidenses se halla, asimismo, dividida acerca de si los inmigrantes deben ser tomados en cuenta o no para el censo. Si se les tomara en cuenta, se les concedería tácitamente la legitimidad y se recompensaría a las zonas que los acogen (el gobierno otorga fondos teniendo en cuenta la población existente). Si no se los cuenta para el censo, se priva a esos lugares de los ingresos que tanto necesitan para sostener los servicios, que también usan los inmigrantes, y, además, se crea una situación de "tributación sin representación" porque los inmigrantes sí pagan impuestos. ¡Resulta una ironía que sean algunos de los que afirman que los inmigrantes no consumen en realidad los recursos destinados al bienestar social, los que reclamen para sus localidades mucho mayores ingresos para satisfacer esas necesidades con el argumento de que los inmigrantes también hacen uso del bienestar social! De igual manera, sobre todo en los estados fronterizos, se discute acaloradamente si los niños que no tienen residencia legal pueden o no ser admitidos en el sistema de escuelas públicas. Los que están en

[34] Peñaloza, "La formulación", pp. 26-27.

favor de su admisión alegan que los niños son víctimas inocentes de las circunstancias y que negarles acceso a la educación es inconstitucional e injusto y planta la semilla del desorden civil. Los que se oponen sostienen que los contribuyentes estadunidenses no tienen por qué pagar la educación de personas que están ahí ilegalmente y que el hecho de admitirlos contribuiría a que más inmigrantes quisieran venir; pero en 1982 los opositores perdieron en la corte un importante caso en el que los protagonistas eran niños que viven en Texas.

La autoridad estadunidense sobre la política migratoria está fragmentada entre los departamentos del Trabajo, de Educación, de Salud y Servicios Humanos, de Justicia y de Estado, el Servicio de Inmigración y las patrullas fronterizas, el Congreso y grupos con intereses específicos, como los sindicatos y las empresas, los chicanos y la policía. Para Estados Unidos resulta, pues, más difícil conformar una posición oficial coherente que para México.[35]

Hemos preferido centrarnos en los puntos de vista conflictivos de uno y otro lado de la frontera, más que en los principales hechos del caso, porque nos proponemos comprender, principalmente, cómo ven las dos partes el problema, ya que existen pocos hechos que no sean ambiguos o que puedan ser comprobados y porque los límites de este trabajo nos impiden intentar el manejo de detalles empíricos. Baste reiterar las probabilidades siguientes: que la mayoría de los mexicanos se dirigen a Estados Unidos en busca del empleo que no encuentran en México o de uno mejor remunerado; que la mayoría regresa a sus hogares, aunque son muchos los que vuelven periódicamente a Estados Unidos; que la mayoría acepta trabajos que nadie quiere; que pueden afectar los intereses de los obreros no calificados; que hacen bajar los costos para los patrones estadunidenses y, probablemente, para los consumidores; que envían importantes sumas de dinero a México; que

[35] Dentro del contexto político nacional de sus respectivos países, el presidente de México tiene mayor libertad para hacer la política exterior que sus homólogos estadunidenses. Existen menos divisiones, por lo menos públicas e intragubernamentales, que en Estados Unidos. Podrían hacerse observaciones parecidas sobre otros problemas bilaterales. Sin embargo, no debe exagerarse el consenso mexicano en política exterior. Así, por ejemplo, algunos mexicanos están en favor de un nuevo programa de trabajadores invitados mientras que otros se oponen firmemente a esa idea. Una manera de aproximarse a la pluralidad de puntos de vista existente en ambos países sería "ligarlos", es decir, contemplar los problemas bilaterales integralmente en vez de separadamente. Estados Unidos se ha mostrado por lo general más precavido que México ante el "ligamiento", pero hace poco ambos países han vuelto a pensar en sus propias posiciones. Sobre el ligamiento, véase Richard E. Feinberg, "Bureaucratic Organization and U.S. Policy Toward Mexico", en *Mexico-United States Relations*, Susan Kaufman Purcell (comp.), Nueva York: Academy of Political Science, 1981, pp. 32-42. Otra alternativa es sacar la conclusión de que no todos los problemas bilaterales pueden ser solucionados por el gobierno (es posible que incluso los agrave) y estimular la resolución de los conflictos mediante procedimientos privados.

proporcionan cierto alivio al terrible problema del desempleo en México, y que muchos reciben un trato indebido en Estados Unidos.[36]

Por lo menos hasta hace poco, el debate rara vez ha sobrepasado el nivel de los infructuosos cargos y contracargos, y cuando ha ido más allá, se ha visto con toda claridad que no existe una solución satisfactoria. Ni siquiera es evidente para todos la necesidad de encontrar una solución, porque si bien algunos sufren, otros se benefician con la migración. El gobierno mexicano no pretende tener la solución, pero, sin embargo, insiste en afirmar que la situación podría mejorar si la política de Estados Unidos fuera más comprensiva. Por otra parte, De la Madrid ha demostrado bastante interés en los problemas fronterizos y en estudiarlos más a fondo. Tanto Carter como Reagan han favorecido las políticas en pro de la legitimación del estado civil de aquellos que se encuentran en su país pero, al mismo tiempo, han castigado duramente la migración continua. El plan de Reagan pondría a muchos de los mexicanos que viven en Estados Unidos en un largo camino de diez años que los conduciría a la legalización, pero que haría más difícil y peligrosa la contratación de inmigrantes. Uno de los problemas más difíciles es el de la tarjeta de identificación para todos los residentes legales en Estados Unidos. Sin ella, el gobierno tendría dificultad para exigir la conformidad del patrón. Con ella se produciría una pesadilla burocrática que haría temer por los derechos humanos. La política de Reagan ha esquivado, hasta ahora, la cuestión de la tarjeta de identificación. Asimismo, Reagan ha propuesto doblar el tamaño del programa de los trabajadores huéspedes por un periodo experimental de dos años de duración; pero, al mismo tiempo, ha propuesto en otras ocasiones políticas duras que implican el uso de poderes de emergencia. A la mitad de su periodo presidencial, Reagan todavía no se ha decidido por una política en particular y siguen discutiéndose varias iniciativas propuestas por el Congreso, como la Ley Simpson-Mazzoli. Si bien algunos mexicanos estarían en favor de toda expansión de la migración permitida y con las garantías del caso, otros piensan que dicha expansión ayudaría, sobre todo, a los patrones estadunidenses, favorecería a los trabajadores semicalificados y calificados que México necesita y daría a muchos mexicanos falsas esperanzas sobre las oportunidades de empleo. En suma, la política migratoria oficial de Estados Unidos sigue siendo inestable y el gobierno de México ha hecho toda-

[36] Más fuentes sobre el tema de la migración son: el número completo de *Foro Internacional*, **18** (3) (1978); *Mexican Immigrant Workers in the U.S.*, Antonio Ríos-Bustamante (comps.), Los Ángeles: UCLA, 1981; y Wayne Cornelius, Leo R. Chávez y Jorge Castro, "Mexican Immigrants and Southern California: A Summary of Current Knowledge", *Working Paper*, **36**, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego, marzo, 1982. Se sugieren algunas políticas en Jorge A. Bustamante, "Migración indocumentada", en *Foro Internacional*, **19** (2) 317-325 (1978).

vía poco por presentar, por lo menos públicamente, propuestas importantes. Se podría decir que, hasta cierto punto, son los inmigrantes y sus patrones quienes están haciendo la política migratoria y no los dos gobiernos.

Por desgracia, las únicas medidas apropiadas para atacar de raíz el problema parecen ser también imposibles de aplicar. México podría cambiar su modelo de desarrollo para crear más y mejores empleos, y controlar el crecimiento de su población. Estados Unidos podría prestar ayuda en gran escala para apoyar los esfuerzos de desarrollo que hace México, sobre todo en el campo de la agricultura de uso intensivo de mano de obra. Pero todas estas medidas irían contra el modelo de desarrollo general seguido por México y apoyado por Estados Unidos. En ese modelo no existe el grado de coacción necesario para solucionar definitivamente el problema de la población ni el suficiente énfasis en el problema del empleo. De igual manera, Estados Unidos no ha pensado seriamente en legalizar una afluencia libre, que se rija únicamente por la demanda económica de Estados Unidos. Tampoco es posible que, a principios de los años ochenta, Estados Unidos, que tiene sus propios problemas económicos, esté dispuesto a conceder ayuda exterior en gran escala. Además, todas estas propuestas fundamentales se basan en soluciones que están dentro de México, en los factores de "expulsión". A menos que se consiguiera disminuir la brecha que separa el desarrollo de los dos países, cosa inimaginable, Estados Unidos seguirá "atrayendo" a sus fronteras a los mexicanos. Incluso si México llegara a reducir drásticamente su desempleo, los mexicanos podrían seguir atraídos por los salarios más elevados del vecino del norte. La única manera de debilitar este poder de "atracción" podría ser que Estados Unidos sufriera una grave recesión o bien que aplicara un programa radical de vigilancia fronteriza y, probablemente, también de represión, cosa que ni siquiera se ha pensado hasta ahora.

El hecho de que las soluciones radicales sean tan poco probables hace imperativo considerar las alternativas más limitadas. Pero, de hecho, tampoco éstas conducen a un fácil acuerdo. Existe cierta oposición al aumento de la afluencia legal o la de trabajadores huéspedes, a la legalización de los inmigrantes que ya viven en Estados Unidos, a una vigilancia más estricta, a una mayor libertad en la importación que Estados Unidos hace de productos mexicanos y a los planes que contemplan la creación de muchos más empleos en México mismo. Aun cuando una mejor comprensión de las causas y las consecuencias de la migración mexicana hacia Estados Unidos pudiera ser de gran utilidad, el hecho es que los funcionarios seguirían teniendo que enfrentarse a conflictivos intereses económicos, sociales, individuales, morales y políticos que afectan a uno y otro lado de la frontera.

CONCLUSIONES

Por sorprendente que parezca, sobre todo después de leer los periódicos, las relaciones entre México y Estados Unidos son bastante buenas.[37] No obstante, habría que considerar en esta opinión positiva algunos matices importantes, entre los cuales caben mencionarse las tensiones crecientes a partir de 1970. Con todo, basta comparar los últimos 50 años con los 100 que le precedieron para darse cuenta de la gran mejoría que ha habido. Ya no existe guerra ni siquiera amenaza de guerra. Ya no llegan los barcos de la marina estadunidense para apoderarse de Veracruz y presionar a los políticos mexicanos. El reconocimiento diplomático ya no constituye un problema. Gracias a la perspectiva de la historia, los problemas contemporáneos pueden ser mejor vistos.

La clave para explicar las buenas relaciones contemporáneas entre ambos países es el hecho de que los dos salen beneficiados con ellas. El desarrollo de México ha estado sometido a las exportaciones de productos, capital y tecnología de Estados Unidos así como a las importaciones estadunidenses de productos y trabajadores mexicanos. A su vez, Estados Unidos encuentra en México un terreno propicio, seguro y cercano para la inversión, un mercado amplio para sus exportaciones, un proveedor de energéticos que necesita, que le suministra incluso trabajadores, y, además un vecino sureño estable y no comunista. La política nacional y la exterior están íntimamente ligadas y durante aproximadamente 50 años la política nacional de México ha favorecido los intereses de Estados Unidos.

Un rápido examen de la historia permite afirmar que las relaciones bilaterales han sido armónicas siempre que las políticas nacionales de México han promovido la estabilidad política, el crecimiento econó-

[37] Schmitt, *Mexico and the United States*, p. 193, describe el periodo que va de 1945 a 1970 como el más "armonioso y libre de preocupaciones" de la historia previa mexicano-estadunidense, con la posible excepción del porfiriato. El libro de Schmitt es posiblemente el mejor en lengua inglesa para obtener una visión general de la historia de México y Estados Unidos. Entre los libros más recientes que se pueden consultar para obtener una idea de la política exterior mexicana, sobre todo en relación con Estados Unidos, véase Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, México, D.F.: El Colegio de México, 1981; Richard D. Erb y Stanley R. Ross (comps.), *United States Relations with Mexico: Context and Content*, Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1981; Lorenzo Meyer *et al.*, *Lecturas de política exterior mexicana*, México: El Colegio de México, 1979; Poulson y Osborn, *U.S.-Mexico Economics Relations*; Kaufman Purcell, *Mexico-United States Relations*; Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (comps.), *Mexican-U.S. Relations: Conflict or Convergence?*, Los Ángeles: UCLA, 1983. *Foro Internacional* es la revista que trata con más detalle la política exterior de México. Además, el Centro de Estudios Estados Unidos-México de la Universidad de California, en San Diego, está produciendo una formidable serie de trabajos, especialmente sobre migración. También el Overseas Development Council de Washington D.C., y universidades como las de Stanford y Texas han creado proyectos Estados Unidos-México.

mico y las oportunidades de inversión, y no lo han sido cuando se han producido en México la inestabilidad o la reforma. El mejor ejemplo de ello es la época del porfiriato, en la que las relaciones existentes fueron buenas. En cambio, fueron belicosas cuando en 1840 los problemas internos de México lo hacían particularmente vulnerable a la agresión estadunidense. Las relaciones también fueron tensas en las primeras décadas de la revolución, cuando los intereses económicos de Estados Unidos se vieron amenazados. El fin de "la diplomacia de los barcos de guerra", por lo tanto, es a la vez reflejo y causa de unas relaciones mejoradas. Estados Unidos puede penetrar en la economía mexicana sin necesidad de recurrir a una descarada intervención política. Haciendo el balance, resulta que las políticas contemporáneas de México han promovido las buenas relaciones con Estados Unidos, a pesar del surgimiento de importantes tensiones a partir de 1970. El universalismo de México raramente se ha sostenido cuando se han disminuido las relaciones económicas con Estados Unidos y la política exterior izquierdista no ha producido políticas nacionales izquierdistas o radicales, mucho más peligrosas para los intereses económicos de Estados Unidos que las exteriores.

Empero, la política exterior de México es sorprendentemente independiente para un país que es tanto más débil que su vecino superpoderoso. México no es, como Finlandia, un país destinado a apoyar la política exterior de la superpotencia que está en sus fronteras. La posición de México en política exterior está a menudo en conflicto con la de Estados Unidos y, en cuestiones bilaterales, México es un duro negociador. En suma, la política exterior de México no es un mero apéndice de la de Estados Unidos; éste lo acepta porque la posición de México es fuerte, porque su dependencia de él va en aumento y porque se ha restaurado la confianza en la estabilidad de la economía mexicana y en la estabilidad de su sistema político. Si bien la política exterior independiente de México sirve de pantalla para una política nacional conservadora, también es verdad que ésta ha sido afortunada —en lo que a estabilidad y crecimiento se refiere— y le ha permitido adoptar una política exterior independiente. Del mismo modo, la crisis económica de 1982 y la extrema necesidad de ayuda estadunidense pusieron en peligro la independencia de México. La política de Estados Unidos hacia México está naturalmente influida por la que éste aplica en el exterior, pero tal vez lo está más aún por la nacional.

Las buenas relaciones no dependen únicamente del hecho de que México satisfaga ciertos intereses estadunidenses, también hay importantes intereses mexicanos que salen beneficiados. En este capítulo hemos demostrado, en repetidas ocasiones, que los problemas bilaterales radican en intereses conflictivos y no sólo en malentendidos; de igual manera, los aspectos fundamentalmente armoniosos de las relaciones en-

tre México y Estados Unidos se basan en intereses coincidentes. El "pobre México" todavía es pobre, en parte, porque está tan cerca de Estados Unidos pero también obtiene beneficios de esa proximidad. Se podría discutir si esta proximidad es o no buena para México, pero dudaríamos menos al preguntarnos si le ha sido útil en su política económica actual. Escribir sobre "México" significa, naturalmente, simplificar mucho. Algunos mexicanos se benefician, otros no. Un factor clave es que en ambos países los *grupos* poderosos suelen salir beneficiados y son ellos quienes promueven el actual patrón bilateral. Los que (sobre todo en México) no tienen mayor influencia en la política exterior, tal vez padezcan por ese patrón, igual que padecen por la política nacional que es consistente con la exterior.

En resumen, si la política exterior de México resulta demasiado "dependiente", las causas no residen exclusivamente en la influencia extranjera, sino en su modelo de desarrollo y en su geografía. Dados su modelo de desarrollo nacional y su posición geográfica a la sombra del gigante, el México contemporáneo ha forjado una notable política exterior independiente.

7

POLÍTICA PETROLERA: ESTUDIO DE CASO DEL DESARROLLO MEXICANO

En 1973, México produjo menos de un millón de barriles al día de petróleo crudo y gas equivalente, que resultaban insuficientes incluso para satisfacer su propia demanda. A fines de 1981 se había cuadruplicado la producción: *el petróleo se había convertido en el principal producto de exportación de México.*

Los pronósticos sobre la producción potencial de petróleo y gas mexicanos y su exportación para los años ochenta, que podemos encontrar en varios estudios realizados por agencias gubernamentales estadunidenses, resultan demasiado conservadores cuando los comparamos con la verdadera producción de esos años. La de petróleo crudo llegó, a mediados de 1981, a 2.75 millones de barriles al día (mbd), y a 2.9 mbd a mediados de 1984; en ambos casos, aproximadamente 1.55 mbd, o sea 55%, fueron para exportación. La producción de gas fue de más de 4 mil millones de pies cúbicos al día (mmpcd), lo que equivale a 800 000 barriles más de petróleo al día. Como solamente 2.7 mmpcd del total de la producción de gas se consumían en el país y sólo 0.3 mmpcd se exportaban a Estados Unidos, la quema del gas (en la atmósfera) alcanzaba entre 0.6 y 1.0 mmpcd. A finales de 1981, la producción de petróleo crudo y las exportaciones descendieron por la saturación que se produjo en el mercado mundial; pero, a mediados de 1982, la producción y las exportaciones volvieron a aumentar debido, entre otros factores, al acuerdo aceptado por México de incrementar sus ventas para la reserva estratégica de petróleo de Estados Unidos. Durante el periodo que abarca de 1973 a 1981, las reservas probadas de hidrocarburos de México aumentaron de 5.4 miles de millones a más de 72 mil millones de barriles de petróleo crudo y gas equivalente.[1]

[1] Contra la costumbre de la industria petrolera internacional, Pemex incluye en las cifras correspondientes a las reservas probadas, tanto el petróleo crudo como el gas. De hecho, solamente alrededor de 70% del total de las reservas son de petróleo crudo; el gas, los líquidos y los condensados forman el resto.

México se encuentra, hoy día, entre las cuatro principales naciones del mundo en relación con tres factores decisivos: reservas de petróleo crudo, producción y exportaciones, aunque todavía es amplia la brecha que separa a México de las potencias petroleras más grandes. En lo que se refiere a la producción, por ejemplo, la de la Unión Soviética, Arabia Saudita y Estados Unidos son de más del doble que la de México. Empero, como sabe todo aquel que lee las noticias, hay fuertes indicios de que México se está convirtiendo en uno de los principales productores. Menos conocido es que ya lo fue a principios de los años veinte. En esa época, todavía no se habían desarrollado los campos del Medio Oriente y de Venezuela y a México correspondía una cuarta parte de la producción mundial. Como consecuencia de este renacimiento petrolero, muchos políticos, empresarios privados e intelectuales de los países que importan o exportan petróleo, se han interesado repentina y especialmente por México. Algunos han dado muestras de inquietud por los posibles efectos negativos que el rápido desarrollo de la explotación petrolera puede tener sobre las relaciones políticas y socioeconómicas del país. Se sugiere que para evitar el síndrome iraní (un cambio social rápido que conduce a la inestabilidad) o, incluso, el síndrome venezolano (el consumo es mayor que la capacidad productiva interna) el programa de desarrollo del petróleo de México debería seguir un ritmo moderado. Otros especulan acerca de los posibles efectos que la creciente producción de petróleo mexicano y su exportación pueden tener sobre el abastecimiento mundial y sobre los niveles de los precios. Las futuras decisiones que México tome acerca de su producción y del nivel de sus exportaciones estarán vinculadas, por lo tanto, a los intereses económicos, políticos e incluso militares de otras naciones.

El enfoque de este capítulo, sin embargo, no es todo lo amplio que se podría hacer de un tema como éste. Aquí, después de revisar brevemente la importancia del petróleo, desde una perspectiva histórica, analizamos las distintas reacciones de los protagonistas clave del país ante la política petrolera oficial, tal como fue establecida en 1976. Este capítulo, por lo tanto, ofrece al lector la oportunidad de aplicar algunos de los conceptos que sobre política mexicana desarrollamos en los capítulos anteriores. El petróleo, después de todo, es el factor nuevo que más importancia tiene, porque afecta tanto a la política mexicana como al modelo de desarrollo. Dijimos que en 1976 la economía estaba arruinada y que el ambiente político era tenso. Nuestra tesis central es que la nueva política de exportación de petróleo sirvió para restaurar la confianza en el modelo de desarrollo, por lo menos hasta 1982. Concluimos este capítulo con un examen de los vínculos de la nueva política petrolera con las relaciones económicas y las relaciones exteriores de México.

BREVES ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA PETROLERA MEXICANA

La historia del petróleo mexicano puede dividirse en cinco etapas.[2] En cada una de ellas ocurrieron cambios importantes en lo que toca a la *propiedad de los recursos* y a la *meta principal o al destino de la producción*.

La primera etapa va desde los tiempos anteriores a la colonia hasta 1884. Durante ese tiempo, los recursos eran propiedad de la nación pero no había producción comercial. Los mayas y los aztecas ya conocían el petróleo. Usaban el término *chapopote* para referirse a los grandes afloramientos de petróleo de las regiones del sur, principalmente, pero sólo hacían un uso marginal de este recurso. Tampoco se utilizó mucho en tiempos de la corona española. Con todo, las leyes españolas, que influyeron en el México independiente, adjudicaban al estado la propiedad de los recursos naturales del subsuelo.

La segunda etapa se inició cuando una nueva ley permitió que el gobierno concediera títulos de propiedad a compañías extranjeras. Este es un ejemplo importante de la actitud de Porfirio Díaz, quien, en su afán de impulsar, por vez primera, la industrialización de México, dio estímulos para que participaran en ella los empresarios extranjeros.[3] En 1886 se realizaron trabajos de exploración en el sur de México. La producción comercial de petróleo se inició en 1901. El primer cargamento de petróleo fue exportado —esto parece una ironía— en 1911, en el mismo momento en que Porfirio Díaz se embarcaba en el *Ipiranga* rumbo al exilio en Francia. La sociedad mexicana había hecho estallar la revolución.

La tercera etapa se inicia con el Artículo 27 de la nueva Constitución de 1917, que disponía, nuevamente, que los recursos naturales del subsuelo fueran de propiedad exclusiva de la nación mexicana. Era de esperarse que esta ley preparara el terreno para una futura confrontación entre el gobierno y las compañías extranjeras que operaban en México, amparadas por la ley de 1884. Sus posiciones divergentes en cuanto a los derechos de propiedad de los recursos naturales desembocaron poco a poco en un verdadero conflicto que no habría de solucionarse sino hasta los años cuarenta. La revolución y la confusión reinante, curiosamente, no fueron obstáculo para el desarrollo de la industria petro-

[2] Para una lectura más profunda sobre los diversos aspectos de esta historia, véase Lorenzo Meyer, *Mexico and the United States in the Oil Controversy, 1917-1942*, Austin: University of Texas Press, 1977; Secretaría de Relaciones Exteriores, *La expropiación petrolera*, México, D.F., 1974; Jorge Basurto, *El conflicto internacional en torno al petróleo de México*, México, D.F.: Siglo XXI, 1976.

[3] La ley de 1884 en realidad fue aprobada durante el gobierno del presidente Manuel González, pero este presidente prácticamente actuaba sólo por los poderes que le había otorgado el dictador Díaz entre 1880 y 1884.

lera. De hecho, la extracción aumentó y para 1921 México respondía de 25% de la producción total mundial ¡Era el exportador individual más grande del mundo! En esta época, la producción provenía de la famosa *faja de oro* y la mayor parte se exportaba a Estados Unidos, que hacía un uso cada vez mayor de petróleo y de gas para satisfacer sus necesidades de energía.

En nuestro análisis del capítulo 2 sobre los efectos que tuvo en las relaciones entre México y Estados Unidos la afirmación revolucionaria de la soberanía económica de México, omitimos deliberadamente los detalles de la controversia del petróleo para poder tratarlos aquí. Washington se negó durante algún tiempo a otorgar su reconocimiento diplomático al régimen revolucionario, en parte por las disposiciones de la Constitución de 1917 sobre la propiedad privada, y en parte porque los programas de la política social, según Estados Unidos, eran demasiado radicales en los efectos que producían sobre los intereses estadunidenses. La normalización de las relaciones diplomáticas sobrevino con la llegada de Obregón al poder, en 1920, aunque solamente después de firmarse los Tratados de Bucareli (1923) que, entre otros asuntos, tenían que ver con el petróleo.[4] El gobierno de México se comprometía en ellos a no aplicar retroactivamente las disposiciones del Artículo 27. Por su parte, el gobierno de Estados Unidos aceptaba que los títulos de propiedad de las compañías cambiaran de nombre y se llamaran en adelante "concesiones". Como éstas se otorgaban, generalmente, sólo por un tiempo limitado, Estados Unidos dejaba abierta la posibilidad de que transcurrido ese tiempo la presencia de las compañías petroleras extranjeras en tierra mexicana llegara a su fin.

Con el decreto de una nueva Ley Petrolera, firmado por el presidente Plutarco Elías Calles en 1925, las relaciones bilaterales volvieron a hacerse tensas. El decreto exigía que las compañías registraran sus títulos ante las autoridades locales y limitaba las concesiones a un máximo de 50 años. Las compañías, preocupadas ya por los Tratados de Bucareli, encontraron inaceptables estas disposiciones y ejercieron presión en Estados Unidos en favor de su caso. En un intento de fortalecer el apoyo que les proporcionaba su país, algunas llegaron a abogar por que se usara la fuerza militar para arreglar de una vez por todas los problemas sobresalientes de la lista que tenían pendiente con México. En 1927, Calles hizo todavía más dramática la situación cuando ordenó al general Lázaro Cárdenas, entonces a cargo de las provincias petroleras, que incendiara los campos si Estados Unidos emprendía actos militares de cualquier especie contra México. Empero, hubo varios sucesos que, combinados, impidieron que se llegara a mayores.

[4] Cole Blasier, *The Hovering Giant: U.S. Responses to Revolutionary Change in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1976, p. 118.

Por un lado, Calles no forzó a las compañías a cumplir de inmediato con la ley. El nuevo embajador estadunidense, Dwight Morrow, y esto es más importante, desempeñó un papel conciliatorio que desembocó en la revisión de la ley, con lo cual algunas compañías petroleras se dieron por satisfechas. De cualquier manera, la controversia sobre la propiedad de los recursos había provocado una inquietud que, unida a otros factores, fue la causa de que las principales compañías concentraran sus esfuerzos en otras tierras. En los años veinte se descubrieron campos en Venezuela y en los años treinta en el Medio Oriente; los costos de producción en estas regiones eran menores que en México. El costo era un factor sumamente importante, ya que el petróleo tenía que competir con el carbón, que era barato y abundante, y que era entonces la principal fuente de energía del mundo industrializado.[5] Con el tiempo, el centro de la producción petrolera se desplazó desde México y Estados Unidos al Golfo Pérsico y a Venezuela. No debemos olvidar tampoco que en los años veinte —a diferencia de los ochenta— México era uno de los principales productores de dicho recurso que, sin embargo, no era la fuente de abastecimiento de energía más importante del mundo.

La cuarta etapa de la historia del petróleo mexicano empezó en 1938, con la nacionalización de la industria petrolera realizada por el presidente Cárdenas. México ya no tenía importancia como exportador, en parte porque la producción había bajado, como consecuencia de la prolongada batalla entre las compañías extranjeras y el gobierno. Al mismo tiempo, la demanda nacional de hidrocarburos aumentó firmemente a medida que México emprendió, después de 1938, un nuevo camino hacia la industrialización. La decisión de nacionalizar la industria se tomó como consecuencia del desafío que las compañías petroleras extranjeras representaban para las autoridades judiciales de México. Las cortes habían dictaminado en favor de las demandas sindicales de mejores condiciones de trabajo. Los sindicatos gozaban de una gran fuerza gracias a que el presidente Cárdenas había apoyado, en 1936, la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Este caso ofrece un buen ejemplo de la influencia que la dinámica política posrevolucionaria tuvo sobre el desarrollo del petróleo. El estado estaba

[5] El petróleo se convirtió en la principal fuente de energía de Estados Unidos solamente en 1950, y en Japón y Europa Occidental en los años sesenta. Las compañías petroleras mantuvieron los precios bajos durante muchos años para poder desplazar gradualmente al carbón. La OPEP nació en 1960, en parte, como reacción de los países anfitriones que se interesaban en que los precios fueran más elevados para poder recaudar, así, mayores impuestos y obtener mayores ingresos provenientes de las compañías que operaban dentro de su territorio. Véase Anthony Sampson, *The Seven Sisters*, Nueva York: Viking Press, 1975, y Michael Tanzer, *The Political Economy of International Oil and the Underdeveloped Countries*, Boston: Beacon Press, 1969.

en condiciones de hacer frente al desafío de las compañías extranjeras porque contaba con el respaldo de un actor fuerte y bien organizado: los obreros. Después de largas y pesadas negociaciones, las compañías se negaron a cumplir el dictamen de las cortes. Al presidente Cárdenas le pareció intolerable esta falta de reconocimiento de la legitimidad y de la autoridad del régimen y procedió en consecuencia. Cárdenas lo explica así:

> Es evidente que el problema que las compañías petroleras plantean al Poder Ejecutivo de la nación con su negativa a cumplir la sentencia que les impuso el más alto Tribunal Judicial, no es un simple caso de ejecución de sentencia, sino una situación definitiva que debe resolverse con urgencia. . . Es la misma soberanía de la nación que quedaría expuesta a simples maniobras del capital extranjero, que olvidando que previamente se ha constituido en empresas mexicanas, bajo leyes mexicanas, pretende eludir los mandatos y las obligaciones que le imponen autoridades del propio país. Se trata de un caso evidente y claro que obliga al gobierno a aplicar la Ley de Expropiación en vigor.[6]

Aunque se habló de una inminente intervención militar de Estados Unidos, los intereses generales de la política exterior estadunidense en esa época no hacían suponer que tal cosa pudiera suceder (véase el capítulo 2). La política del "buen vecino" de Roosevelt estaba dirigida a mantener juntas a las naciones del hemisferio occidental ante la amenaza de una guerra mundial. Quizá en parte por esta razón, el gobierno de Estados Unidos prefirió presionar a Cárdenas para que pagara compensaciones a las compañías afectadas por la expropiación. El problema se centró entonces en la cantidad que habría que pagar, porque el gobierno de México ya había manifestado su intención de cumplir con lo estipulado en la Constitución, que reconocía derechos de compensación para quienes resultaran afectados por actos gubernamentales de esta naturaleza. Pero las compañías querían llevar las cosas más lejos y dar una lección al rebelde México, con la esperanza de que, en el futuro, otros países anfitriones no se atrevieran a expropiarles nada. Estaba presente ya el caso de Bolivia, que había intentado nacionalizar su petróleo en 1937. Presionaron al gobierno estadunidense para que redujera las importaciones de plata, que era la principal fuente de divisas de México. De hecho, se produjo un boicot completo de los productos petroleros y de otras exportaciones mexicanas. Pero como una parte, que iba en aumento, del petróleo mexicano iba a parar a los países del Eje, la política gubernamental estadunidense cambió pronto. Esta vez, se presionó a las compañías para que llegaran a un acuer-

[6] Universidad Nacional Autónoma de México, *General Lázaro Cárdenas: voz viva de México*, México, D.F.: 1978, p. 7.

do con México por razones de seguridad nacional. Se pensaba que la producción de petróleo mexicano podría ser aumentada, casi de un día para otro, en caso de una emergencia. Por eso era importante mantener buenas relaciones con México. Por fin, se llegó a un arreglo en 1942, cuando una comisión gubernamental bilateral redactó un acuerdo que fue aceptado por las compañías estadunidenses. El total pagado como compensación no era más que una fracción de los 400 millones de dólares que una vez pidiera el secretario de Estado estadunidense Cordell Hull.[7]

En la actualidad existe una prohibición constitucional contra la participación de empresas extranjeras en casi todos los aspectos de la industria petrolera y ello se debe, principalmente, a su intolerable conducta de aquella época. Sin embargo, el país no ha dudado en pedir ayuda al extranjero cuando su capacidad para satisfacer ciertas necesidades (como, por ejemplo, las del consumo nacional) está en peligro. Es decir, que la independencia económica es un tema recurrente de la política mexicana, pero que se puede llegar a compromisos cuando existe una prioridad diferente o incluso una más importante, como el crecimiento económico. Así, por ejemplo, el presidente Miguel Alemán permitió en 1949 y 1951 que Pemex firmara varios contratos con compañías estadunidenses para dirigir los trabajos de exploración en el Golfo de México. Si las compañías tenían éxito recibirían como pago una participación de entre 15 y 18% del valor de la producción. Aunque se cumplió con estos contratos, hasta llegar a su fecha de expiración 20 años más tarde, en 1958 se introdujo una enmienda al Artículo 27 de la Constitución con el propósito específico de impedir que se pudieran firmar contratos parecidos en el futuro.[8]

A partir de la nacionalización de 1938, el gobierno ha dado la más alta prioridad al suministro suficiente de petróleo y de gas; ese suministro de petróleo y gas juntos ha cubierto 90% del total de las necesidades nacionales de energéticos durante el rápido curso de la industrialización de México, que empezó en los años cuarenta. Como el consumo nacional aumentaba rápidamente y las reservas de hidrocarburos habían aumentado a ritmo más moderado, de 1.2 miles de millones de barriles en 1938 a 5.2 miles de millones en 1964, se continuó

[7] En cambio, las compañías británicas persuadieron a su gobierno de que rompiera relaciones diplomáticas con México. Estas relaciones fueron restablecidas a mediados de los años cuarenta con un acuerdo compensatorio.

[8] Véase Lorenzo Meyer, "La resistencia al capital privado extranjero: El caso del petróleo, 1938-1950", en Bernardo Sepúlveda *et al.*, *Las empresas transnacionales en México*, México, D.F.: El Colegio de México, 1974, pp. 107-156. El presidente Miguel Alemán escribió una refutación cuando los contratos fueron publicados por: U.S. National Archives, en 1974. Véase su *La verdad sobre el petróleo en México*, México, D.F.: Editorial Grijalbo, 1977.

con la búsqueda de petróleo y de gas en los años sesenta. El presidente Díaz Ordaz dio su apoyo para aumentar los esfuerzos exploratorios en el Golfo de México. En 1967, según el *Wall Street Journal*, funcionarios de Pemex calcularon el total de reservas de esta área en unos 10 mil millones de barriles de petróleo crudo y gas equivalente.[9] No se confirmaron entonces estos cálculos, pero no pasaría mucho tiempo sin que se volviera a especular sobre la existencia de enormes depósitos de petróleo y gas en México.

El 18 de marzo de 1973, durante la conmemoración anual de la expropiación petrolera, el director general de Pemex se refirió públicamente, por vez primera, a nuevos descubrimientos de petróleo y de gas. Pocos meses después, el propio presidente Echeverría, en su informe de gobierno, habló de "descubrimientos de petróleo" en el sur de México.[10] Al principio, en algunas partes, estas declaraciones no se tomaron en serio. Después de todo, México había dejado de exportar petróleo en 1969 y se había convertido en un importador neto en los últimos años. No obstante, hubo quienes se interesaron mucho en lo que estaba pasando en México, tanto en el círculo petrolero internacional como en el financiero. Cuando los presidentes Luis Echeverría y Gerald Ford se reunieron en octubre de 1974, abordaron este tema.[11] En opinión del mandatario estadunidense, el asunto no parecía ser muy complicado. Las autoridades mexicanas empezaron a hablar en público sobre los nuevos campos petroleros antes de producirse la crisis energética de fines de 1973 y principios de 1974. Esto traslucía el interés independiente que tenía México de vender petróleo. En vista de que Estados Unidos podía sufrir un embargo petrolero árabe y dado que los precios estaban aumentando rápidamente, México, su aliado, sentiría probablemente mayor estímulo para incrementar su producción y sus exportaciones. Estados Unidos es, por motivos geográficos,

[9] James C. Tanner, "Model Monopoly: National Oil Organization So Successful It Worries Industry", *The Wall Street Journal*, 26 de enero de 1967.

[10] Está por escribirse todavía la historia completa sobre *cuándo* supo Pemex la capacidad total de los campos petroleros y de gas, y *por qué* se escondió esta información al pueblo durante varios años. Parece ser que hubo un debate interno, a nivel gubernamental, sobre la cuestión de si era o no conveniente dar a conocer las nuevas cifras referentes a las reservas; pero los detalles del debate son casi totalmente desconocidos. También es muy posible que el gobierno de Estados Unidos se enterara de ello muy pronto y se interesara mucho en el asunto; empero, resulta exagerado pensar que Washington presionó a México para que aumentara sus exportaciones petroleras. Algunos detalles útiles pueden hallarse en los siguientes documentos: Pemex, *Informe del Director General, 1973*, México, D.F. 1973; Secretaría de la Presidencia, "El gobierno mexicano" (*Tercer Informe de Gobierno*), México, D.F., septiembre de 1973; *Platt's Oilgram News Service*, 13 de septiembre de 1974, y artículos aparecidos en el *New York Times*, 20-22 de octubre de 1974.

[11] *U.S. Department of State Bulletin*, 18 de noviembre, 1974.

y en términos puramente económicos, el mercado natural para las exportaciones del petróleo mexicano. Empero, el presidente Echeverría no veía que las cosas fueran tan sencillas. Estaba consciente de que podía encontrar alguna resistencia nacional ante cualquier desviación brusca de la política que durante las últimas décadas se había seguido en materia de producción petrolera y que consistía en producir únicamente para el consumo nacional. Además, su imagen de "líder del Tercer Mundo" podría salir perjudicada si la eficacia de un embargo árabe resultaba mermada por las exportaciones de petróleo mexicano a Estados Unidos.

A pesar de todas estas consideraciones y aunque Echeverría no se apartó de manera dramática de la tradicional política petrolera, proporcionó la lógica y sentó las bases para que una nueva administración pudiera, si lo deseaba, seguir una política fundamentalmente nueva. La base lógica, tal y como lo dijimos en el capítulo 5, la dio el estado de confusión económica imperante cuando Echeverría dejó el poder. López Portillo pudo darle fuerza al caso con el argumento de que se podrían superar mucho más pronto las limitaciones impuestas al crecimiento por los desequilibrios del sector externo de la economía (falta de divisas y creciente servicio de la deuda externa) si se permitía una expansión mucho mayor de la producción petrolera, que si no se contaba con ella. Claro que tan importantes como estas razones fueron las bases que el gobierno de Echeverría había creado para desarrollar la industria petrolera. Las cifras nos permiten ver que entre uno y otro gobierno existe un grado de continuidad en la política petrolera mayor de lo que generalmente se supone. Durante el gobierno de Echeverría, el sector petrolero respondía de 17% del total de la inversión pública y Pemex aceptó varios préstamos del extranjero, por un total de 4 mil millones de dólares, para financiar su expansión. Los resultados, según normas establecidas, fueron satisfactorios. La producción se incrementó de 0.8 mbd de petróleo y gas equivalente, en 1970, a 1.3 mbd en 1976. Más de la mitad del total de la producción de 1976 provenía de los nuevos campos petroleros. Asimismo, la capacidad de producción nominal de la red nacional de refinerías aumentó 55%. De ser un importador neto, México pasó a ser un país netamente exportador de petróleo. La cifra alcanzada en 1975 de 100 000 barriles al día (que pronto sería superada) marcó el nivel más elevado de exportación de petróleo crudo desde 1928.[12] En suma, cuando López Portillo llegó al poder no tuvo que empezar de la nada para trazar una nueva política petrolera, sino que pudo moverse rápidamente en esa dirección gracias a los es-

[12] Pemex, *Anuario Estadístico, 1978*, México, D.F. 1979, p. 30, y Gustavo Ortega, *La industria petrolera mexicana, sus antecedentes y su estado actual*, México, D.F.: Secretaría de la Economía Nacional, 1936. p. 34.

fuerzos realizados por el gobierno anterior. El periodo 1973-1976 puede ser considerado como la transición entre la cuarta y quinta etapas de la historia del petróleo mexicano.

La quinta etapa, la actual, se inició a fines de 1976. La propiedad del recurso no constituía ya un problema, porque la nacionalización de 1938, iniciada en la cuarta etapa, había sido decisiva y se había instrumentado a lo largo de dicha etapa. Pero ahora la producción nacional volvía a ser suficiente para satisfacer las necesidades energéticas del país y, por primera vez en varias décadas, México iba a exportar petróleo y gas en cantidades sustanciales. López Portillo, de hecho, sobrepasó a su predecesor en la expansión de la industria petrolera. En la actualidad, Pemex es una empresa gigantesca. Su presupuesto era en 1980 de 15 mil millones de dólares (aproximadamente la cuarta parte del presupuesto total del sector público) y la revista *Fortune* la coloca en el lugar 34 entre las 500 empresas más grandes del mundo.[13]

¿Cuáles eran los objetivos originales de la política petrolera de López Portillo? Tres semanas después de su toma de posesión, el director general de Pemex, Díaz Serrano, anunció que la cifra correspondiente a las reservas probadas de hidrocarburos había aumentado de 6.3 miles de millones a 11.1 miles de millones de barriles de petróleo y gas equivalente. Pemex invitó a una empresa estadunidense de prestigio, De Golyer and McNaughton, a certificar la autenticidad de las cifras. ¿Pero, en todo caso, por qué son importantes estas cifras sobre las reservas? Por lo menos, indican la capacidad de un país determinado para exportar petróleo durante un tiempo dado. En México, partiendo de las tasas actuales de producción y consumo, los 11 mil millones de barriles tendrían que durar 23 años. Como los expertos están de acuerdo en que una relación bien equilibrada reservas/producción debe equivaler por lo menos a 15 años, México podía sentirse seguro y podía justificar, además, la puesta en práctica del programa de exportación petrolera. Qué tanto tiempo podría México, después de esos 23 años, seguir siendo un país exportador, dependería del éxito de la exploración y del aumento de las reservas. Un factor íntimamente relacionado con esto fue la necesidad de Pemex de asegurarse préstamos extranjeros para financiar su ambicioso programa de desarrollo. No podía haber una cosa mejor que el petróleo para convencer a los bancos extranjeros y a las instituciones financieras internacionales de que, a pesar del caos económico general en el que estaba inmerso México, prestar dinero a Pemex seguía siendo una política acertada. Además se esperaba

[13] "Aspectos del presupuesto de 1981", en *Comercio Exterior*, **31** (1) 14-19 (1981), y "The Largest Industrial Companies in the World", *Fortune*, 10 de agosto de 1981. Petroven de Venezuela y Petrobras de Brasil son las dos únicas compañías latinoamericanas más grandes que Pemex.

que, con la ayuda del petróleo, la economía pudiera recuperarse y mejorarían las perspectivas de una estabilidad política sostenida. México podría poner en orden sus finanzas con la ayuda de los ingresos producidos por la exportación de petróleo. Resultó que cuando se dieron a conocer los detalles de los planes de expansión de Pemex, no sólo los banqueros sino muchos industriales e incluso algunos gobiernos se entusiasmaron. Muchos concibieron la esperanza de hacer negocios con Pemex o simplemente vieron en México una fuente más segura de importación de petróleo que la de los países de la OPEP.

El presupuesto de Pemex para 1977-1982 fue calculado en 40 mil millones de dólares, con inversiones que por sí solas respondían de aproximadamente un tercio del total. Para 1982, se esperaba que la producción de petróleo crudo hubiera aumentado a 2.25 mbd; la de gas se esperaba que fuera de unos 4 mmpcd. Se había planeado originalmente que la mitad de la producción de petróleo fuera para exportación, pero no se mencionaban las exportaciones de gas. Otro de los objetivos importantes del plan contemplaba la duplicación de la capacidad de refinación nominal a 1.7 mbd, así como la triplicación de la de producción de petroquímicos básicos a 18 millones de toneladas al año para 1982. ¿Cómo se han ido desarrollando los planes de expansión de Pemex y de qué manera fueron instrumentados? ¿Y cómo han reaccionado los actores políticos nacionales frente a la nueva política petrolera?

EL DEBATE NACIONAL SOBRE LA NUEVA POLÍTICA PETROLERA

Pasaron varios meses antes de que se dejaran oír voces de disentimiento. Es más, durante algún tiempo parecía que sólo dos participaban en el debate. Uno de ellos, como era de esperarse, era el director general de Pemex, que representaba y defendía la posición del gobierno. El otro, y esto no había sido tan predecible, era Heberto Castillo, profesor universitario y fundador del pequeño Partido Mexicano de los Trabajadores. De hecho, a él le cabe la distinción de haber iniciado el debate, que, con el tiempo, atraería la atención de los intelectuales y de otros actores que antes habían permanecido inactivos al respecto. Castillo abogaba por que se volviera a la vieja política petrolera con el argumento de que los hidrocarburos son un recurso natural no renovable, un recurso natural del que México depende fuertemente para satisfacer sus propias necesidades energéticas. Agregaba que, dado que todavía no se han desarrollado otras fuentes de energía y que la tecnología necesaria para ese propósito está fuera del alcance de México, lo más sensato sería alargar lo más posible el periodo de vida de las reservas de hidrocarburos. También sostenía la opinión de que el valor principal de los hidrocarburos no es el de combustible sino el de mate-

ria prima para la elaboración de otros bienes, tales como plásticos y fertilizantes. Éstos supuestamente para aumentar la producción de alimentos, los cuales ayudarían a su vez a satisfacer las necesidades de los habitantes de pocos recursos de México, asegurarían la independencia económica nacional y mejorarían la suerte de los campesinos.[14]

Castillo logró presentar un caso fuerte, pero tenía pocas probabilidades de éxito. El gobierno veía en el petróleo el mejor medio para superar rápidamente la crisis económica, y Castillo no disponía de recursos políticos suficientes para imponer su punto de vista. Con todo, sus críticas se convirtieron durante algunos meses en el centro de atención porque puso sistemáticamente en evidencia al gobierno con pruebas de la incoherencia y la inconsistencia de la información proporcionada por Pemex como apoyo a su programa de desarrollo. En octubre de 1977, por ejemplo, Díaz Serrano se presentó ante el Congreso para explicar un nuevo proyecto. Pemex quería invertir 1 000 millones de dólares más para construir un gasoducto que reduciría la quema del gas. (A medida que se extrae el petróleo sale también gas, que se perdía porque México no tenía la infraestructura para usarlo.) El excedente de gas, decía Díaz Serrano, podía ser enviado a Estados Unidos por medio de un gasoducto y las exportaciones podrían llegar a más de 2 mmpcd para 1982. Empero, muchas estadísticas de Pemex, como la que se refería a la cantidad de gas quemado, no eran correctas. Tampoco los cálculos financieros que se habían hecho para justificar el proyecto eran totalmente exactos.[15] Así pues, Castillo encontró en el asunto del gasoducto un argumento más para sus críticas de la política gubernamental. Hizo un llamado a los sentimientos nacionalistas y advirtió que México reforzaría aún más sus vínculos con la seguridad nacional de Estados Unidos. Incluso, en caso de una confrontación entre las superpotencias, México podría convertirse en el blanco de los misiles soviéticos. Sugería como alternativa que México usara su excedente de gas en el país o bien que lo licuara y enviara allende los mares, a pesar de que el costo financiero resultara mayor.[16]

[14] Los argumentos de Castillo son similares a los que usó a principios de los años sesenta Juan Pablo Pérez Alfonso, el ministro de Minas de Venezuela. Pérez Alfonso tuvo un papel muy importante en la creación de la OPEP en 1960. Véase Franklin Tugwell, *The Politics of Oil in Venezuela*, Stanford: Stanford University Press, 1975.

[15] En cuanto al programa y el proyecto de gas de Pemex, véase Instituto Mexicano del Petróleo, *Comparecencia del Sr. Ing. Jorge Díaz Serrano, Director General de Pemex, ante el H. Congreso de la Unión*, México, D.F. 1977. Los datos sobre la quema de gas se hallan en los discursos anuales pronunciados por el director general de Pemex (leídos ante el presidente). Estos datos no son coherentes con los que se citan en el informe anual del propio Pemex, *Memoria de Labores*; en ellos las cifras son mucho más elevadas.

[16] Véanse los frecuentes artículos publicados por Heberto Castillo en el semanario *Proceso* y su mejor presentación, *Necesario plan de energéticos*, México, D.F.: Servicios y Representaciones de Ingeniería, 1978.

La controversia entre Pemex y Heberto Castillo no influyó directamente en la política. De hecho, el plan de Pemex fracasó porque el gobierno de Estados Unidos no aprobó el contrato de exportación de gas firmado por Pemex con seis compañías de gas estadunidenses en el verano de 1977. En Estados Unidos el sistema de fijación de precios para el gas natural era tema de acalorada discusión en el Congreso y las condiciones de la transacción del gas con Pemex (2.60 dólares por 1 000 pies cúbicos de gas) en opinión del Congreso, no eran aceptables.[17] El gobierno mexicano, molesto, acabó por elaborar un programa en el que sustituía el petróleo por el gas como combustible en muchas de las industrias del país. Dos años más tarde se llegó a un acuerdo, mucho más modesto del que se había planeado originalmente, para exportar a Estados Unidos 300 millones de pies cúbicos de gas al día. No obstante, la controversia entre Heberto Castillo y Pemex es interesante porque indica que el ambiente político de México estaba cambiando. Diez años antes, Heberto Castillo había sido encarcelado por criticar al gobierno durante la confrontación entre los estudiantes universitarios y el gobierno. Ahora, aun reconociendo que la naturaleza del desafío era diferente, podía expresar su opinión en una revista bastante independiente e incluso obtener una respuesta pública de algunos funcionarios del gobierno.

Es muy poco probable que se vuelva a una política petrolera sin exportaciones. En caso de que el gobierno decidiera eliminarlas, las finanzas públicas se deteriorarían dramáticamente y la capacidad de importación del país se vería restringida gravemente. No hay razón alguna para pensar que el gobierno pudiera decidirse por hacer algo que seguramente agravaría la escasez actual de divisas en México. Ahora, corriendo el riesgo de simplificar demasiado, podríamos identificar dos posiciones importantes sobre el curso preferible para la política petrolera mexicana. Una de ellas podría ser explicada como un *programa de desarrollo petrolero moderado* y la otra como un *programa de producción y exportación llevado al máximo*. A continuación, examinaremos los principales argumentos que respaldan a una y otra posición. Diremos quiénes han abogado públicamente por la una o por la otra. Quisiéramos advertir, sin embargo, que estas políticas alternativas no se han presentado con toda la coherencia que se implica aquí. Tampoco los protagonistas de uno u otro bando han trabajado juntos para promover sus puntos de vista. La política mexicana no se caracteriza

[17] Para conocer los motivos por los que el contrato de exportación de gas mexicano a Estados Unidos no se concretó sino que permaneció enmarañado en la política burocrática estadunidense, véase Richard Fagen y Henry R. Nau, "Mexican Gas: The Northern Connection", en *Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations*, Richard Fagen (comp.). Stanford: Stanford University Press, 1979, pp. 382-427.

por prestarse a debates públicos coherentes, ni por la participación irrestricta en el quehacer político, ni por la movilización, ni tampoco por la formación de coaliciones con bases bien organizadas. Empero, creemos que esta discusión es particularmente relevante ahora que México experimenta nuevamente graves problemas económicos. Igual que su predecesor, es muy probable que Miguel de la Madrid tenga que enfrentarse con importantes debates sobre la conveniencia de depender del petróleo, y en qué medida debe dependerse de él para remediar los males de la economía.

El programa de desarrollo petrolero moderado

La decisión tomada por López Portillo de desarrollar rápidamente los recursos petroleros sorprendió a más de uno. Es más, pronto fue evidente que ya no se trataba de decidir si convenía volver a la vieja política petrolera, que no incluía las exportaciones, sino de decidir cuánto petróleo y gas producir y a qué ritmo y cuánto exportar. Los que temían que la excesiva dependencia del petróleo en vez de solucionar los problemas socioeconómicos y políticos del país los exacerbaría fueron adhiriéndose, poco a poco, al programa *original* de desarrollo petrolero que describimos anteriormente. Pedían, y apoyaban con argumentos su petición, que se estableciera un tope fijo para la producción y la exportación de petróleo y gas.

En lo que se refiere a los *recursos*, los moderados opinan que Pemex debería tener cuidado de no apresurarse en su afán por cumplir con sus metas de producción y no arriesgarse a acabar con los recursos existentes. Al mismo tiempo, debería darse tiempo al país para invertir en el desarrollo de otras fuentes de energía. De hecho, ya se han realizado algunas inversiones iniciales en proyectos de energía nuclear y geotérmica, con la esperanza de que México logre reducir gradualmente su excesiva dependencia de los hidrocarburos. Pero ese proceso requiere un tiempo que sólo los hidrocarburos pueden garantizar porque le dan a México la seguridad de que no le faltarán energéticos al finalizar el siglo.

De primera importancia, también para los moderados, es la cuestión de los diversos efectos que el desarrollo del petróleo puede tener en el *resto de la economía*. El petróleo tal vez sea un instrumento útil para solucionar algunos de los problemas económicos de México a corto plazo, pero no puede sustituir a la realización de las reformas necesarias en el sistema tributario, en la distribución del ingreso y en otras áreas más. Asimismo, deberá desarrollarse una estrategia nueva para aumentar la producción agrícola y la industrialización y en ello el petróleo no es más que uno de los factores que hay que tener en cuenta. Se necesita tiempo para buscar soluciones a la falta de lugares de

almacenamiento y al insuficiente sistema de transportes (cuellos de botella) así como al control de la inflación. Por último, el desarrollo del petróleo posiblemente tenga efectos secundarios de carácter positivo en la economía, siempre y cuando los empresarios nacionales dispongan del tiempo necesario para producir en el país muchos productos que, de otra manera, serían importados. En suma, los moderados ven en el modelo de desarrollo problemas fundamentales que la rápida expansión petrolera ocultaría mas no solucionaría. De hecho, dicho ocultamiento puede ser un factor que impida llegar a tener una política realista de largo plazo.

En mayor o menor grado, varios son los que se identificaron con esta posición. Dentro del propio gobierno, como ya vimos en el capítulo 3, los distintos secretarios detentan diversas ideologías y orientaciones políticas. El entonces secretario de Patrimonio y Fomento Industrial del presidente López Portillo fue quien abogó con más vigor por un programa de desarrollo petrolero moderado. Él era, por ley, el presidente del Consejo Directivo de Pemex; pero de hecho el director general de Pemex gozaba de mayores poderes por su asociación personal, más estrecha, con el presidente de la República. No obstante, bajo la dirección de José Andrés de Oteyza, secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, se elaboraron dos documentos muy importantes: el *Plan nacional de desarrollo industrial* y el *Programa nacional de energía.*[18]

El plan de desarrollo industrial proponía tasas anuales de crecimiento económico de hasta 10%, comenzando en 1979 y continuando hasta finalizar 1990. Se esperaba que la industria creciera a una tasa anual promedio de 12%, los productos petroquímicos y los bienes de capital a 20%. En el plan se indicaba qué instrumentos y qué estímulos debería proporcionar el sector público a los inversionistas privados. Se buscaba descentralizar la industria con estímulos que la decidieran a trasladarse fuera de la ciudad de México. Así, por ejemplo, a los que invirtieran fuera de la ciudad de México se les otorgarían concesiones con subsidios considerables en los precios del petróleo, del gas y de los productos petroquímicos (hasta 30% menos de los precios nacionales que, de por sí, son bajos). Existe, además, otro vínculo más específico entre el plan industrial y la política petrolera. El plan se basaba en el supuesto de que la producción de petróleo crudo se estabilizaría en 2.25 mbd a fines de 1980 y que cualquier aumento posterior en la producción serviría únicamente para compensar el crecimiento de la demanda nacional. Los ingresos que la exportación de 1.1 mbd de petróleo crudo

[18] Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan nacional de desarrollo industrial, 1979-1982*, México, D.F., 1979, y *Programa de energía. Metas a 1990 y proyecciones al año 2000*, México, D.F., 1981.

produciría, servirían para alcanzar las metas del plan. No se pensaba exportar gas, quizá porque las negociaciones con Estados Unidos se encontraban estancadas. Como ya dijimos, las metas de producción y de exportación del programa *original* de desarrollo petrolero (incluidas en el plan industrial) fueron sustancialmente enmendadas. La producción de petróleo crudo que Pemex había fijado en 2.25 mbd para 1982, se logró dos años antes de lo previsto; se había exportado gas desde enero de 1980 y *el nuevo tope para la producción de petróleo únicamente* —que implica una producción más elevada de petróleo y del gas asociado con él— se elevó a 2.75 mbd. Con todo, la importancia del plan industrial radica en que, durante algún tiempo, fue un lugar de confluencia para los grupos o individuos que no estaban de acuerdo con la política de Pemex de querer expandir rápidamente la producción de petróleo y su exportación. Además, al dar gran publicidad al compromiso que el gobierno contraía de poner un tope determinado a la producción de petróleo, Oteyza se ganó, tal vez, cierta influencia adicional para discutir con el presidente la conveniencia de cambiar dicho tope. Prueba de esa situación es que Oteyza obtuvo la aprobación presidencial para su programa de energía en noviembre de 1980. Por otra parte, la aprobación otorgada por el presidente probablemente no fuera más que una muestra adicional de su reacción personal favorable ante los principios más importantes del plan, ya que no hay secretario que consiga hacer actuar al presidente contra su voluntad.

Al presentar su programa de energía, Oteyza hizo hincapié en que "cualquier incremento en la producción de energéticos deberá darse en función de las necesidades globales de desarrollo del país, y no como resultado del volumen de reservas o del aumento en la demanda del exterior".[19]

Específicamente, y apartándose del tope de producción petrolera fijado con anterioridad por López Portillo en 2.75 mbd, el plan establecía un tope de exportación de 1.5 mbd de petróleo crudo y de 300 millones de pies cúbicos al día de gas (el nivel de las exportaciones de gas a Estados Unidos en 1980). Además de este nuevo intento de congelar los niveles de producción y de exportación de petróleo y gas, el plan establecía que se diversificaran las exportaciones de petróleo. Esto es, que no más de 50% del petróleo mexicano se destinara a un mismo país, y que ninguno llegara a depender de México para satisfacer más de 20% de sus necesidades de importación de petróleo. ¿Qué significan estas reglas de exportación? De 1974 a 1979, antes de que existieran estas reglas, más de cuatro quintas partes de las exportaciones de petróleo mexicano eran para Estados Unidos. Para 1981, la proporción había

[19] "Programa de energía", *Energéticos*, **4** (11) 1-3 (1980).

descendido bruscamente a aproximadamente 50%. De esta manera, México cumplía, por lo menos temporalmente, con su propósito de no enviar demasiado petróleo a Estados Unidos.[20] Muchos temen que, aun cuando éste pueda ser un fenómeno temporal, debido a que varios países abastecedores de petróleo han disminuido su producción y exportación, y aunque el gobierno de Estados Unidos no ha tratado hasta ahora de influir explícitamente en la política petrolera de México, la excesiva dependencia estadunidense del petróleo importado de México pueda inclinar a Estados Unidos del lado de una intervención de esa naturaleza. Aparentemente, la intención de estas reglas de exportación es anticiparse a ese tipo de situación. Tales temores aumentaron, naturalmente, en 1982, cuando la crisis económica de México hizo que se acordara vender a Estados Unidos cantidades mayores de petróleo a un costo preferencial.

El secretario de Patrimonio de López Portillo tenía algunos "aliados" dentro de la administración, así como algunos simpatizantes influyentes en otras partes. En los círculos oficiales, por ejemplo, las autoridades encargadas de la política económica expresaban insistentemente su preocupación por los efectos que el desarrollo petrolero pudiera tener sobre la inflación. Además, como ya dijimos en el capítulo 5, Nafinsa tiene especial interés en fomentar el desarrollo de una industria de bienes de capital nacional que con el tiempo pueda satisfacer parte de las necesidades de Pemex y de otras industrias más, y tanto Hacienda como el Banco de México desearían ejercer mayor influencia en las decisiones que tengan que ver con la manera de invertir —en qué y cómo— los ingresos provenientes de la venta del petróleo.

Los gobernadores de los estados productores de petróleo, sobre todo de Chiapas y Tabasco, también desearían que se apoyara un programa de desarrollo petrolero moderado. No sólo porque los gobiernos estatales no ven casi nada del dinero producido por el petróleo, sino porque les toca enfrentarse a crecientes tensiones, como, por ejemplo, las causadas por la expropiación de tierras de los campesinos y la tardanza en el pago de las compensaciones correspondientes. También tienen que enfrentarse a la contaminación de los lagos, las costas y los ranchos. De hecho, existen quejas de campesinos y pescadores afectados por las actividades de Pemex, muchas de las cuales se publicaron en la generalmente cautelosa prensa de México. Además, las quejas siguen aumentando en los estados productores de petróleo porque sus tasas inflacionarias son incluso más elevadas que en la ciudad de México, porque las zonas urbanas están sobrepobladas, porque el crimen

[20] Pemex, *Memoria de Labores, 1980*, México, D.F.: 1981, y U.S. Department of Energy, *Monthly Energy Review*, varios números de 1980 y 1981.

va en aumento, etc.[21] En otras palabras, algunas de las amenazas a la estabilidad de las que hablamos en el capítulo 1 ya se manifiestan en los estados productores de petróleo.

A pesar de que su importancia es bastante secundaria —debido a la distribución del poder político de México— también hay algunos pequeños empresarios entre los que posiblemente estarían en favor de una política moderada, ya que ellos necesitan más tiempo que otros para cosechar todos los beneficios que supone la creciente demanda agregada. Junto a ellos estarían también los partidos políticos de oposición, preocupados por la creciente corrupción gubernamental y por el desperdicio de los fondos públicos, y los profesores universitarios, preocupados por los peligrosos efectos que la expansión de Pemex ha acarreado ya sobre el medio ambiente, la sociedad y la política.

¿Qué tan lejos puede llegar Pemex? Hay quienes han expresado un importante apoyo al desarrollo de la industria petrolera a un ritmo mucho mayor del que se ha llevado a cabo hasta ahora. Les gustaría que Pemex produjera y exportara cantidades mucho mayores de petróleo y de gas aprovechando sus enormes reservas. Su posición se vio debilitada, por lo menos temporalmente, por los acontecimientos del verano de 1981. No cupo entonces la menor duda de que se había producido una saturación en el mercado petrolero internacional, por lo que algunos países habían empezado a disminuir su producción para evitar nuevas caídas en el precio. No obstante, las condiciones del mercado petrolero mundial cambian continua e impredeciblemente. Como ya dijimos, México pudo aumentar su producción de mediados de 1982 nuevamente a 2.75 mbd, a pesar de la saturación. La posición de este grupo también se vio debilitada por la decisión del nuevo gobierno de Miguel de la Madrid de consolidar los logros obtenidos durante el sexenio anterior y proceder cautelosamente con nuevos programas de expansión. No obstante, algunos actores políticos han propuesto tenazmente que México desarrolle su industria petrolera con mucha mayor rapidez.

El programa de producción y exportación llevado al máximo

Se han presentado varios argumentos para apoyar un desarrollo más ambicioso de la industria petrolera. Algunos se confunden con los que mencionamos en apoyo de un programa de desarrollo más moderado.

México tiene hoy ante sí —dicen— una oportunidad única derivada de la combinación de condiciones fortuitas. La demanda mundial de

[21] Un estudio interesante acerca de los efectos sociales iniciales del auge petrolero en el sur es el de Leopoldo Allub y M.A. Michael, "Petróleo y cambio social en el sureste de México", en *Foro Internacional*, **18** (4) 691-709 (1978). Véanse también informes aparecidos en el *Washington Post*, 10 de junio de 1979 y 20 de enero de 1981.

petróleo es elevada y sigue en aumento, a pesar de que se haya hecho temporalmente más lenta, debido a la recesión económica mundial de principios de los años ochenta. Además, México posee grandes reservas de hidrocarburos que posiblemente aumenten todavía más, ya que sólo se ha explorado a conciencia una décima parte del territorio con posibilidades petroleras. Los precios del crudo han aumentado más de diez veces a partir de aproximadamente 3 dólares antes de 1973, poco después de que México descubriera los campos del sur. (Como consecuencia de la saturación petrolera mundial, el precio de exportación del crudo de la mejor calidad de México bajó de 34 a 29 dólares el barril a principios de 1983.) Al mismo tiempo, México carece del capital suficiente para solucionar sus problemas de desempleo, así como otros males sociales graves. Con un capital mayor proveniente de los ingresos del petróleo, aumentarían las oportunidades de mejorar el crecimiento económico y se extenderían los beneficios a todos los sectores sociales. Quienes sostienen esta posición argumentaron en su momento que la economía de México no tiene por qué ser distorsionada por una infusión grande de fondos petroleros. A diferencia de la mayor parte de los países de la OPEP, México posee unas bases industriales complejas, recursos humanos y habilidad administrativa tanto en el sector privado como en el público. También posee una amplia base de recursos naturales aparte del petróleo (plata, acero, cobre, uranio). Además, con los ingresos del petróleo se pueden financiar proyectos para desarrollar otras fuentes de energía de las que de cualquier manera el país habrá de depender en el futuro. En un sentido más amplio, el petróleo puede ser un agente de modernización si propicia una mayor interacción con los países industrializados, sobre todo en los renglones del comercio y la tecnología. En suma, los que proponen esta posición alegan que no existen muchos países en el mundo que tengan la suerte de que se les presente esta histórica oportunidad dorada, gracias a la riqueza de sus recursos en un producto que tiene tanta demanda internacional. México haría bien en aprovechar todos los beneficios que esa oportunidad le ofrece. Los problemas económicos —que muchos atribuyen al rápido desarrollo del petróleo— surgidos en México en 1982, claro está, han debilitado esta posición.

Entre los funcionarios que públicamente se adhirieron a esta posición se destaca la figura del exdirector de Pemex, Jorge Díaz Serrano. Aunque renunció a su puesto en 1981, a raíz de una controversia intragubernamental sobre el precio del petróleo de exportación, y luego fue encarcelado por su posible participación en un fraude contra Pemex, la discusión que a continuación presentamos no deja de ser relevante como ejemplo del apoyo que algunas figuras prominentes dieron a la posición más radical del desarrollo petrolero. El talento político y administrativo de Díaz Serrano asombró a muchos en México y también

en el extranjero. Poco a poco, condujo a Pemex al lugar que hoy ocupa. Reconociendo que el presidente tiene el papel central en el quehacer político, el primer éxito obtenido por Díaz Serrano consistió en convencer a su amigo y entonces "candidato" presidencial, López Portillo, para que se comprometiera a llevar a cabo una nueva política petrolera. Reconociendo que Estados Unidos tiene un papel principal dentro de la economía política de México, Díaz Serrano intentó, asimismo, convencer a los círculos petroleros y financieros de aquél país de que los hallazgos petroleros de México eran verdaderamente notables y que debían apoyar los planes de expansión de Pemex. Atacado por algunos de sus adversarios, Díaz Serrano volvió a centrar su atención en México y añadió dos logros más a su lista. Primero, a pesar de la oposición nacional de muchos grupos y a pesar del fracaso inicial en el acuerdo para exportar gas a Estados Unidos, siguió adelante con el proyecto del gasoducto, que se terminó a fines de 1979. Segundo, en una sesión del Congreso mexicano, venció a la oposición con destreza. Se le reclamaban sus vínculos con una de las más importantes compañías privadas contratantes de Pemex (Perforaciones Marinas del Golfo), lo cual creaba una situación, típicamente mexicana, de conflicto de intereses con su cargo público. Díaz Serrano presentó pruebas legales que demostraban que ya no tenía intereses en dicha compañía, gracias a la cual él había obtenido la mayor parte de su experiencia en la industria petrolera y había hecho los contactos apropiados en Estados Unidos. Entre dichos contactos estaba el de George Bush que por entonces tenía intereses en el petróleo de Texas y que más tarde ocuparía la vicepresidencia de Estados Unidos.[22]

Para nuestros propósitos resulta más relevante el hecho de que en cuanto estuvo claro que Pemex alcanzaría en 1980 su meta de producción de 1982, el debate dentro del gobierno se centró en los límites que sería conveniente imponer a la creciente capacidad de producción de petróleo y gas. He aquí por qué resulta importante el concepto de *un tope para la producción petrolera* del que hablamos antes. Díaz Serrano había puesto énfasis, una y otra vez, en que dicho tope podía ser cambiado. Por ejemplo, le dijo al expresidente francés Giscard d'Estaing, que se encontraba de visita en México, que era posible que México produjera 4 mbd de petróleo crudo para 1982.[23] No era esa la política oficial, pero las reservas probadas de México habían aumentado y eso justificaba que la producción fuera mayor (por lo menos técnicamente hablando). En todo caso, Díaz Serrano logró incrementar el tope de la producción petrolera oficial del original 2.25 mbd a 2.75 mbd.

[22] Guillermo Zetina, "Ningún extranjero perfora pozos: Díaz Serrano", en *Excélsior*, 21 de septiembre de 1979.

[23] "Guessing Game Continues over México's Oil Reserves", *Latin American Economic Report*, 16 de marzo de 1979.

Hay otro factor que tomar en cuenta. Los servicios portuarios de México están en proceso de expansión para que den cabida a los supertanques petroleros y aumente considerablemente la capacidad de exportación. El autor intelectual de este proyecto es Rodolfo Moctezuma Cid, quien fuera uno de los principales asesores económicos de López Portillo, además de su secretario de Hacienda. Como resultado de una extraordinaria discusión pública entre Carlos Tello (primer secretario de Programación y Presupuesto de López Portillo) y Moctezuma acerca de la política económica oficial, López Portillo los despidió a los dos en 1977. Pero, más tarde, escogió a Moctezuma para suceder a Díaz Serrano como director general de Pemex, por lo que Moctezuma colaboró estrechamente con él en la aplicación de las importantísimas políticas petroleras de México. Con anterioridad, sin embargo, el presidente había nombrado a Moctezuma para encabezar una comisión presidencial muy importante, la de Proyectos Especiales de Desarrollo. La tarea principal de esta comisión era construir cuatro puertos industriales de envergadura en el Golfo de México y en el Pacífico, cerca de los cuales establecerían sus dependencias muchas compañías, con el objeto de bajar los costos del transporte. Se esperaba que esas medidas ayudarían también a aliviar el problema de la red nacional de ferrocarriles, que ya está sobrecargada; es decir, que se esperaba que los puertos contribuyeran a resolver uno de los principales cuellos de botella de desarrollo del que hablamos en el capítulo 5. Mayor importancia tiene, sin embargo, el hecho de que esos puertos, junto con los de Pajaritos y Dos Bocas construidos por Pemex, darían a México una capacidad total de exportación de petróleo de ¡5 mbd en 1985![24] Pudiera ser que la impresionante y nueva capacidad de exportación petrolera de México, basada en los yacimientos marítimos, permaneciera sin usarse, sobre todo si consideramos que las condiciones del mercado petrolero mundial no son favorables. Empero, si en el futuro el gobierno en turno decide aumentar sustancialmente las exportaciones de petróleo, dadas ya las condiciones internacionales favorables, no tendrá el impedimento de no poseer las instalaciones necesarias para hacerlo.

Uno de los más obvios promotores de llevar al máximo la política de producción y exportación es el propio sindicato de Pemex. Con aproximadamente 125 000 miembros, es el más fuerte de los de la industria nacional, de los que hablamos en el capítulo 3. Los salarios y las pres-

[24] Tanto las fuentes mexicanas como las estadunidenses confirman la envergadura de este superproyecto. Para los detalles acerca del programa de desarrollo portuario, véase Proyectos Especiales de Desarrollo, "Programa de Puertos Industriales", México, versión no publicada, noviembre-diciembre de 1979. El cálculo sobre la capacidad de exportación total de petróleo para el año 1985 está en U.S. General Accounting Office, *Prospects for a Stronger U.S.-Mexico Energy Relationship*, Washington D.C., 1 de mayo de 1980, p. 46.

taciones que obtienen la mayoría de los trabajadores petroleros son tan buenos, que se dice que hay líderes corruptos que venden plazas por varios miles de pesos. A medida que la expansión de Pemex es mayor, mayor es también la cantidad de empleos disponibles para ser vendidos. Y un mayor poder económico, por lo general, va acompañado por un mayor poder político. Otra fuente de corrupción, más inquietante, son las concesiones que Pemex otorga a su sindicato. Como México no tenía la tecnología necesaria para dirigir la perforación de pozos de petróleo fuera de la costa, tuvo que depender de compañías estadunidenses como Brown and Root. Pemex había otorgado los contratos a dos compañías mexicanas, Perforaciones Marinas del Golfo y Proyectos Marinos, las que, a su vez, subcontrataron a Brown and Root y a otras más. Pero antes, Pemex había tenido que negociar con su sindicato, que goza de derechos exclusivos sobre los trabajos de perforación. Se ha informado que se llegó a un acuerdo mediante el cual el sindicato retenía el control sobre 40% de los contratos otorgados a terceras personas para realizar los trabajos de perforación. Hay mucho dinero de por medio en esta operación, lo cual propicia, aún más, la corrupción.[25] Desde enero de 1984, una nueva disposición de la Secretaría de Programación y Presupuesto prohibe la subcontratación de terceras personas para realizar esos trabajos. Esta medida y otras similares han producido reacciones negativas del sindicato frente a la administración del nuevo director de Pemex, Mario R. Beteta.

Todas las compañías privadas que han sabido mantenerse al mismo ritmo que el del aumento en la demanda agregada provocado por la expansión de Pemex son también las que posiblemente respaldan esta posición, considerando, como afirmamos en el capítulo 4, que en México la empresa es la protagonista política de mayor poder, después del propio gobierno. Esta posición puede tener, también, el respaldo de otro actor político menos importante, pero que ahora está volviendo a surgir: el ejército. El ejército está a cargo de la seguridad y de la protección de todas las instalaciones petroleras. Su posición política, que ya había aumentado durante el programa de desarrollo petrolero moderado, podría seguir fortaleciéndose. El ejército podría incrementar su fuerza, gracias al papel que desempeña como guardián del alma económica de México y, con ello, expandir su poder político.

Esbozaremos ahora dos conclusiones que pueden sacarse de esta sección. Primera, actualmente existe en México un sistema político más abierto, aunque, por lo general, las decisiones estratégicas clave todavía son resultado de discusiones interiores de la élite, sólo marginal-

[25] Francisco Ortiz, "A cambio de contratos, el STPRM cede su exclusividad en la perforación de pozos", en *Proceso*, 24 de octubre de 1977, y Francisco Salinas, "Acepta el STPRM, como excepción", en *Excélsior*, 30 de noviembre de 1977.

mente influidas por la mayoría de los actores de la sociedad y por la opinión pública. Los directores de Pemex y de la Secretaría de Patrimonio intentaron en algún momento atraerse el apoyo de otros actores clave (más que de los marginales) para poder influir en el curso futuro de la política petrolera de México. Segunda, el caso particular de la política petrolera demuestra que, al contrario de lo expresado por la retórica en México y contra la mala comprensión de Estados Unidos, se ha exagerado la influencia que sobre la política del sector público puedan ejercer una oposición fuerte y conceptos vagamente definidos como el del "nacionalismo". Así, a pesar de la oposición de la izquierda al proyecto del gasoducto y a pesar del "estridente nacionalismo" mexicano, el trato que sobre la exportación del gas había hecho México con Estados Unidos siguió en pie y las compañías extranjeras ayudaron a Pemex en sus planes de expansión. Parece que cualquiera que sea la política petrolera de López Portillo, de Miguel de la Madrid o de sus sucesores, estará basada en una evaluación de los objetivos más generales de la política económica que se desee alcanzar mediante la ayuda del petróleo. Tal como dijimos, estos objetivos económicos están arraigados, a su vez, en la necesidad de mantener incólume la tradicional relación de un crecimiento económico sostenido con una estabilidad política global.

La política petrolera y la economía

El análisis de la economía mexicana a partir de 1976 (capítulo 5) permite ver la existencia de algunas presiones que podrían inclinar la balanza del lado de la política petrolera que propone un tipo de desarrollo llevado al máximo, más que del lado de la que propone un desarrollo moderado. Estas presiones residen, fundamentalmente, en las dificultades económicas de México. A pesar de haber logrado cumplir las metas de producción y exportación de petróleo tanto en el plan original del gobierno como en el revisado posteriormente, muchos de los problemas surgidos alrededor de la crisis económica de 1976, en verdad alrededor del propio modelo de desarrollo subyacente, siguen sin resolverse en su mayor parte. Uno de los objetivos estratégicos clave del gobierno de López Portillo era reducir el extraordinario nivel de inflación prevaleciente durante los años de Echeverría, antes de luchar por alcanzar altas tasas de crecimiento económico. López Portillo deseaba evitar que se repitiera un doloroso y reciente episodio de la historia mexicana. Después del auge económico producido en México por las enormes cantidades de productos agrícolas exportados a Estados Unidos durante la segunda guerra mundial, siguió una década de cre-

cimiento económico combinado con altas tasas de inflación. Con el tiempo, esa sería la causa de la devaluación del peso en 1954. El régimen optó, en consecuencia, por depender de los fondos extranjeros para mantener la estabilidad de las finanzas públicas, de los precios en el país y para sostener el valor del peso mexicano. Esa política tuvo buenos resultados durante aproximadamente veinte años y luego hubo un corto periodo, en los años setenta, de crecimiento reducido y elevada inflación.

Los últimos años de los setenta volvieron a pasar por altas tasas de crecimiento económico combinadas con una inflación elevada. De 1978 a 1981, la economía mexicana creció a un promedio anual de 7.5%, mientras que la inflación fluctuó entre 20 y 30%. Consta además que hubo un déficit continuo en las finanzas públicas, un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (12.5 miles de millones de dólares en 1981, a pesar de que los ingresos por exportación del petróleo sobrepasaban los 14.5 miles de millones de dólares), una deuda pública exterior en continuo aumento (53 mil millones de dólares en 1981, frente a 19 mil millones de dólares en 1976), una disminución en las exportaciones de manufacturas, una creciente importación de alimentos, etc. Además, el gobierno necesitaba más fondos para financiar la expansión de las instalaciones portuarias, los ferrocarriles, los bienes de capital y las plantas petroquímicas —todos ellos necesarios para la industria petrolera y para las demás industrias— y para sostener sus nuevos programas de producción agrícola. En suma, esto significaba que el gobierno necesitaba tener ingresos extra para financiar sus distintos proyectos y para revitalizar el modelo de desarrollo. Dadas las tendencias tradicionales características de la política económica mexicana, se esperaba que cualquier cambio introducido en las políticas tributaria y de subsidios tendría solamente efectos marginales en la satisfacción total de las necesidades del gobierno de mayores ingresos. *De ahí que se pensara que un incremento en las exportaciones de petróleo podría ser la fuente de esos ingresos adicionales que necesitaba el gobierno.*

Igual que otras economías ricas en petróleo del mundo, México ha tenido dificultad en evitar depender demasiado del petróleo para mantener el crecimiento de la economía. Tal como sucedió en 1976, el deseo de alcanzar varios objetivos económicos puede constituir un factor muy importante de legitimación de la decisión del gobierno de producir y exportar más petróleo si tal opción se presentara en el futuro. Parece, pues, que tales decisiones de política petrolera están fuertemente influidas por las necesidades del modelo de desarrollo *y* por los problemas profundos, todavía sin resolver, inherentes a dicho modelo. Tales decisiones políticas, a su vez, refuerzan al modelo de muchas maneras (por ejemplo, volviendo a atraer capital extranjero) pero sin resolver muchos de los problemas (por ejemplo la inflación y la mala distribu-

ción del ingreso) que suelen presentarse junto con dicho modelo. Ya para 1981 y 1982, los graves contratiempos económicos de México habían demostrado que el petróleo no estaba respondiendo a las esperanzas puestas en él. El régimen mexicano ha comprendido que el petróleo es un enorme recurso político y económico. Lo que todavía queda por ver es qué tan prudentemente se invierte este capital político en el futuro.

EL PETRÓLEO Y LA POLÍTICA EXTERIOR

Terminamos este capítulo con un análisis de cómo ha afectado el petróleo las relaciones exteriores de México; sobre todo, de qué manera ha contribuido al fortalecimiento de la tendencia, que analizamos en el capítulo 6, hacia la diversificación —por limitada que sea— de la política exterior, fuera de su tradicional foco de atención centrado en Estados Unidos. Este país ha sido y continuará siendo el consumidor más importante de los hidrocarburos mexicanos y esto constituye un factor de refuerzo de la orientación hacia Estados Unidos adoptada por la política exterior de México. Pero, de hecho, el petróleo puede ser la verdadera base económica que permita a México cumplir sus tan proclamados deseos de independencia nacional, universalismo y diversificación, que con tanta frecuencia han parecido más retóricos e insustanciales que reales. La política exterior mexicana relacionada con los países que se encuentran más allá de Latinoamérica se ha hecho importante. Analizaremos, ahora, las relaciones que México sostiene con los países importadores y exportadores de petróleo, así como los intentos que ha realizado recientemente para desempeñar un papel de mediador en las disputas que han caracterizado las relaciones entre estos dos grupos de países.

México y los países importadores de petróleo

El programa de desarrollo petrolero de México ha hecho surgir algunas tensiones importantes entre México y Estados Unidos. El fracaso inicial del acuerdo sobre la exportación de gas, del que ya hemos hablado, y el derrame de 3 millones de barriles de petróleo en el Golfo de México —el accidente ocurrido en el pozo Ixtoc en 1979 fue el peor del que se tiene memoria— son los ejemplos más claros. No obstante, Estados Unidos está, en términos generales, contento con sus importaciones de petróleo y gas mexicanos. Ya mencionamos el hecho de que algunos han llegado a proponer la creación de un *mercado común norteamericano* en el que estarían incluidos Canadá, Estados Unidos y

México.[26] Pero como la coordinación de las políticas energética, monetaria y de otras por el estilo, cuando están de por medio países que tienen poderes, recursos y objetivos desiguales, puede constituir, para los países más débiles, una amenaza de la soberanía nacional, tanto México como Canadá han rechazado, por ahora, dicha proposición.

Otros han propuesto desarrollar *una relación especial bilateral México-Estados Unidos*, basados en el hecho de que para los intereses de la seguridad nacional de Estados Unidos resulta esencial la estabilidad de México y que, por ello, Estados Unidos debería estar preparado para asumir el costo que una situación semejante presupone.[27] Así, por ejemplo, Estados Unidos podría otorgar concesiones significativas en el campo de la inmigración y del comercio a cambio de que México se comprometiera a aumentar sus exportaciones de petróleo hacia Estados Unidos. Henry Kissinger y David Rockefeller se encuentran entre los que con más entusiasmo apoyan este tipo de relación bilateral.

En contraste con los supuestos centrales implícitos en las dos propuestas que acabamos de esbozar, una tercera opinión se yergue en contra de que se use el petróleo mexicano como pretexto para intensificar aún más las relaciones bilaterales. Según este punto de vista, un mayor grado de interacción de Estados Unidos y México podría complicar la relación más que aumentar la cooperación. En vez de esto, Estados Unidos debería concentrar sus esfuerzos en llevar a México hacia *foros multilaterales* (tal como lo hiciera en 1979, cuando invitó a México a formar parte del GATT) donde las tensiones bilaterales podrían disiparse con mayor facilidad y, por lo tanto, resultarían más fáciles de manejar.[28] Cualquiera de estas tres opciones podría convertirse en la política oficial de Estados Unidos en el futuro, pero ese país todavía no ha desarrollado una política global de energéticos y mucho menos una política particular de energéticos relacionada con México. En todo caso, es suficiente decir que el petróleo sigue siendo uno de los muchos factores que en conjunto forman la compleja pero generalmente amistosa relación de México con Estados Unidos. Por otra parte, como el presidente Ford aprendió en su trato con el presidente Echeverría, el

[26] Para el caso particular de los energéticos, véase Kenneth E. Hill, *North American Energy: A Proposal for a Common Market Between Canada, Mexico and the U.S.*, Nueva York: Blyth Eastman Dillon, 1979.

[27] El mejor estudio existente sobre los diferentes lineamientos que podrían contribuir a la materialización de una relación especial de esta naturaleza, aunque al autor no le entusiasme nada la idea, es el de Henry R. Nau, "U.S.-Mexican Oil and Gas Relations", en *United States Relations With Mexico: Context and Content*, Richard D. Erb y Stanley R. Ross (comps.), Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1981, pp. 195-211.

[28] Raymond Vernon ha hecho un análisis de esta posición así como de sus implicaciones, en "Trade and Investment in Mexican-US Relations", Cambridge, trabajo no publicado, 15 de diciembre, 1980.

presidente Carter con el presidente López Portillo y el presidente Reagan con el presidente Miguel de la Madrid, México ha afirmado su independencia de Estados Unidos gracias al petróleo y a asuntos relacionados con la energía. (En el capítulo 6 se discutieron, por supuesto, otros factores que han influido en las relaciones entre México y Estados Unidos.)

El petróleo ha tenido un papel importante en la diversificación de las relaciones económicas y políticas de México y otros países industriales importadores de petróleo, sobre todo con los de Europa Occidental y con Japón. Estos países dependen mucho de las importaciones de petróleo para satisfacer sus necesidades de energía; de ahí que procuren asegurarse su abastecimiento. Como México tiene un largo récord de estabilidad política y es más moderado que la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), sobre todo más moderado que algunos países árabes miembros de ella, se ve en él, por lo general, una fuente de abastecimiento más segura. ¡Es así como algunos han preferido pagar en ocasiones más por el petróleo mexicano que lo que hubieran pagado por el petróleo proveniente de los países de la OPEP, situados más cerca de sus fronteras! Además, México ha conseguido establecer una serie de tratos bilaterales en los que, a cambio de contratos de exportación de su petróleo a largo plazo, los otros países se comprometen a proporcionarle mayores inversiones, préstamos y ayuda tecnológica. España, por ejemplo, ha permitido a Pemex tener intereses en una refinería, Petronor, para refinar el petróleo mexicano y competir en el mercado europeo. Japón está ayudando a México con la más avanzada tecnología disponible para la expansión de sus instalaciones portuarias y de la red de ferrocarriles nacionales. Canadá, Francia y Suecia han competido entre sí para obtener el contrato que les permita vender a México, cuando estén dadas las condiciones, el tipo particular de tecnología para la producción de energía nuclear que ellos dominan.

Por último, todas esas naciones industriales están de acuerdo con alentar un flujo mayor de capital privado hacia México y sus bancos han aprobado en el mercado financiero internacional muchas de las operaciones que han otorgado o renegociado recientemente préstamos a México. Éste, en verdad, ha vuelto a despertar interés y respeto en el extranjero, aunque como consecuencia de la controversia por los precios de exportación de su petróleo durante el verano de 1981, las relaciones con esos países —sobre todo con Francia— estuvieron algo tirantes. En algunos casos, hasta se dieron por terminados contratos de compra de petróleo; desde entonces, sin embargo, el conflicto se ha resuelto.

Hemos afirmado en el capítulo anterior que el petróleo también ha contribuido con recursos materiales a conformar la política de México en relación con Centroamérica y el Caribe. Pemex ha obtenido varios contratos para dirigir los trabajos de exploración petrolera en Cuba,

Panamá y Nicaragua. Mayor importancia tiene el hecho de que México y Venezuela hayan firmado el Tratado de San José, mediante el cual se comprometen a proporcionar petróleo a varios países de esa región en condiciones preferenciales. Los dos principales exportadores de petróleo del hemisferio occidental acordaron originalmente suministrar hasta 80 000 barriles al día de petróleo crudo cada uno para beneficio de dichos países. Los beneficiarios tienen que pagar solamente 70% del precio del mercado y el resto se convierte en un crédito que será pagado de acuerdo con una de las dos fórmulas existentes. Originalmente, una de estas fórmulas consistía en un crédito por cinco años a una tasa de interés anual de 4%. Empero, si estos recursos financieros eran invertidos en proyectos de desarrollo económico prioritarios o en la creación de fuentes alternativas de energía, los términos del crédito cambiaban a una tasa de interés anual de tan sólo 2% por un plazo de 20 años.[29] Estas condiciones han cambiado marginalmente con el tiempo, pero lo que interesa destacar es la generosidad de México y de Venezuela, que puede ser atribuida al hecho de que ambas naciones están preocupadas por la turbulenta situación política en la que se encuentran estos países. Maestros en la técnica de la cooptación política en su propio país, los mexicanos se pusieron de acuerdo con Venezuela para probar esta fórmula en sus relaciones con dicha región. Se espera que los precios más bajos del petróleo, aunque sea en parte, contribuyan a disminuir las tensiones económicas y políticas que padecen Centroamérica y el Caribe. Igual que en México, la técnica de la cooptación política implica gastos comprobados para el gobierno mexicano, pero México sabe que posiblemente esos costos bien valgan la pena.

México y los países exportadores de petróleo

El firme incremento de la producción de petróleo crudo mexicano ha coincidido con una disminución en la demanda mundial debida, entre otros factores, a la recesión económica actual. Algunos de los informes más recientes son dramáticos. Si bien la producción de petróleo crudo mexicano se incrementó de 0.5 mbd en 1973 a 2.75 mbd a mediados de 1981, la producción mundial de petróleo crudo a partir de esta última fecha ha sido mantenida a un nivel aproximado al de 1973, alrededor de 56 mbd.[30] Esto significa que la participación que le corresponde a México dentro de la producción mundial ha aumentado de menos de 1 a 5% durante dicho periodo. A pesar de la disminución

[29] "Declaración conjunta de los presidentes de México y Venezuela", en *Energéticos*, 4 (10) 27-28 (octubre, 1980).

[30] U.S. Department of Energy, *Monthly Energy Review*, varios número del año 1981.

que sufrió la producción por el conflicto armado entre Irán e Irak, las cantidades adicionales proporcionadas por México, combinadas con una mayor producción del Mar del Norte y con una producción extraordinaria de más de 10 mbd de Arabia Saudita en 1981, indujo a quienes querían elevar lo precios del petróleo de la OPEP (Libia y Argelia) a reducir su producción y a congelar los precios hasta fines de 1981. En 1982, a pesar de que Arabia Saudita redujo su propia producción a 6.5 mbd, se produjo una saturación que bajó los precios en el mercado petrolero mundial. A principios de 1983, el precio de referencia del petróleo árabe ligero cayó de 34 a 29 dólares el barril.

Ciertamente, es muy difícil evaluar el efecto real que sobre los precios mundiales del petróleo pueda tener una producción y exportación de petróleo mexicano de mayor volumen. Hasta la fecha, México ha evitado una confrontación directa con los que manejan los precios de la OPEP y se ha mantenido aparte de dicha organización. Sólo a principios de los años ochenta la mayor producción y exportación de petróleo de México ha coincidido con un mercado mundial que tiene excedentes de este producto. No obstante, como el peso relativo de México en el mercado mundial del petróleo sigue aumentando, no sería de extrañar que México tuviera que enfrentarse a nuevas presiones provenientes de los países que se sientan afectados por ese proceso. Desde esta perspectiva, a México le interesa evaluar a fondo las ventajas, así como los costos, que podría tener en el futuro la decisión de aumentar su producción y exportación de petróleo. Algunos piensan que México debería ingresar en la OPEP o, por lo menos, coordinar sus políticas de producción con ella, para evitar ejercer un efecto negativo sobre los precios reales del petróleo. Este punto de vista adquiere una importancia especial después de lo ocurrido cuando México decidió, unilateralmente, durante el verano de 1981, reducir los precios del petróleo de exportación en más de 4 dólares el barril, decisión que, se dijo, había sido tomada para retener a los clientes que encontraban los precios del petróleo mexicano muy elevados.[31] Otros señalan que mientras existan países industriales importadores que se peleen por obtener una parte del petróleo de ese "México confiable y políticamente estable" que les ofrece beneficios especiales, es muy posible que México no se preocupe demasiado por la caída eventual de los precios reales del petróleo.

Estas cuestiones son difíciles y México deberá reflexionar bastante acerca de ellas. El petróleo ha introducido inevitablemente nuevas variables en el proceso del quehacer de la política exterior; empero, hay

[31] Acerca de la reducción de los precios del petróleo de exportación mexicano y la caída temporal de sus exportaciones, las únicas cifras disponibles se hallan en U.S. Department of Energy, *Weekly Petroleum Statistical Report*, varios números de 1981. No existen fuentes mexicanas sobre este tema.

quienes esperan que México sepa evitar quedar atrapado en las complejidades de la diplomacia petrolera. En el interior del país, por ejemplo, el secretario de Relaciones Exteriores tendrá que enfrentarse a quienes desafíen su autoridad (Pemex por ejemplo) y quieran tomar decisiones independientes que afecten las relaciones con los demás países, y deberá enfrentarse también a los sueños de aquellos que ven en el petróleo el arma de México para aumentar su influencia política en el exterior.[32] Más allá de sus fronteras, México tendrá tratos con países importadores y exportadores de petróleo de distintos intereses y objetivos. Para evitar una identificación demasiado exclusiva con las demandas de un solo bloque de estas naciones, México ha intentado obtener el papel de mediador. Con el ejercicio de ese codiciado rol, México intenta afirmar su actual tendencia hacia la diversificación de sus relaciones exteriores, aparte de Estados Unidos.

México como mediador

Los recientes sucesos dejan un sabor que recuerda la retórica tercermundista de los años de Echeverría, aunque el actual lugar de México en el mercado mundial del petróleo está basado en raíces más firmes. En la actualidad, hay recursos materiales que pueden respaldar la retórica. Nos referimos en particular a la propuesta del presidente López Portillo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 27 de septiembre de 1979. Dijo entonces que los recursos energéticos deberían ser administrados de manera que todas las naciones pudieran satisfacer sus necesidades y se evitara el caos que ha caracterizado últimamente a las relaciones económicas mundiales y el peligro de que ese caos derive en conflictos politicomilitares. Propuso un *plan mundial de energéticos*[33] en el que participarían todas las naciones, aunque los observadores esperaron en vano conocer los detalles de dicho plan y los medios para aplicarlo. México no es el primer país que ha manifestado su deseo de ayudar a resolver las disputas derivadas de que sólo unos pocos países estén bien dotados de petróleo, recurso de importancia

[32] Samuel Berkstein ha escrito sobre este tema extensamente, poniendo énfasis en los retos de política exterior a los que tienen que enfrentarse los países exportadores de petróleo, en "Estrategia petrolera y política exterior", *Foro Internacional*, **21** (1) 65-82 (1980). Otros análisis han respaldado de manera entusiasta la idea de que el petróleo ya ha convertido a México en una potencia regional bien establecida. Véase, por ejemplo, Bruce Bagley, "Mexico in the 1980s: A New Regional Power", en *Current History*, **80** (469) 353-357 (noviembre, 1981).

[33] Para el texto completo del discurso de López Portillo, véase "Los energéticos constituyen la responsabilidad compartida de toda la humanidad", en *Tiempo*, 8 de octubre de 1979.

estratégica en las economías de todo el mundo. Henry Kissinger dirigió el primer intento de llevar a todas las partes interesadas a la mesa de las negociaciones. Estados Unidos convocó a una reunión de todas las naciones industrializadas más importantes en Washington, en febrero de 1974. Kissinger había pensado que a esa reunión debía seguir una sesión en la que participaran todas las demás naciones importadoras de petróleo. Después de adoptar una posición común, se convocaría a una conferencia mundial en la que estarían incluidos los países productores de petróleo de la OPEP. Sin embargo, el proyecto fracasó en su primera etapa porque las naciones industrializadas no pudieron llegar a una posición común.[34]

En 1975, el presidente francés Giscard d'Estaing intentó usar el prestigio de su país entre algunas naciones en vías de desarrollo para convocar al Diálogo Norte-Sur en París. Entre los asuntos por tratar allí estaba el del petróleo, relacionado con la discusión de un complejo conjunto de cuestiones tales como ayuda, deuda exterior y relaciones comerciales y monetarias. Nuevamente sobrevino el fracaso después de dos años de frustrantes negociaciones.[35]

Más recientemente, se ha intentado de nuevo revivir el intercambio de ideas entre el Norte y el Sur. El ex-canciller germano occidental, Willy Brandt, fue elegido para encabezar una comisión compuesta por figuras de renombre mundial. Dicha comisión elaboró un informe en el que se pedía la reanudación del Diálogo Norte-Sur.[36] En ese momento entraron en la escena los jefes de estado de México y de Austria. Austria es un país neutral por excelencia, tanto en el contexto europeo como a través de la historia de las relaciones Este-Oeste. México es un país en vías de desarrollo que goza de prestigio internacional, importante productor de petróleo y *no* pertenece a la OPEP. Después de una reunión previa, en Viena, en marzo de 1981, se invitó a varios países de todos los continentes a una reunión cumbre en Cancún, México. La Unión Soviética se negó a asistir, pero los jefes de estado o de gobierno de otras 22 naciones se reunieron en Cancún el 22 y el 23 de octubre de 1981. La reunión iba a estar supuestamente encabezada por los presidente de México y de Austria, pero este último se enfermó y tomó su lugar el primer ministro de Canadá, Pierre Trudeau. Fue una reunión muy informal: no hubo orden del día ni verdaderas negociaciones. Su principal objetivo era reunir el apoyo necesario para enta-

[34] Henry R. Nau, "US. Foreign Policy in the Energy Crisis", en *Atlantic Quarterly*, **12** (4) 426-439 (invierno 1974-1975).

[35] Roger D. Hansen, *Beyond the North-South Stalemate*, Nueva York: McGraw-Hill, 1979; Robert L. Rothstein, *The Third World and U.S. Foreign Policy: Cooperation and Conflict in the 1980s*, Boulder: Westview Press, 1981.

[36] Independent Commission on International Issues, *North-South: A Programme for Survival*, Cambridge: MIT Press, 1980.

blar *una ronda global de negociaciones* sobre la deteriorada situación económica y energética mundial. En este sentido, podría decirse que la reunión fue todo un éxito; todos los participantes estuvieron de acuerdo en llevar a cabo ese tipo de negociaciones en un futuro próximo dentro del marco institucional de las Naciones Unidas. Fuera de esto, tal y como se esperaba, la reunión no tuvo efectos concretos. ¿Por qué dedicó entonces México tanto tiempo y esfuerzo para organizarla?

No cabe duda de que el prestigio de México aumentó como resultado de esa reunión cumbre. Cancún le sirvió, sobre todo, para manifestar sus aspiraciones al universalismo y a la independencia nacional, dos de las metas importantes de la política exterior de México. Al frente de los esfuerzos que hicieron posible la reunión de Cancún, México reafirmó su tendencia hacia la diversificación de sus relaciones exteriores fuera de Estados Unidos. Parecía que México deseaba "salirse, de un salto, de la sombra del gigante" y demostrar al mundo que tenía iniciativas propias y que podía hacerse oír y ayudar a solucionar los problemas internacionales. Todo esto tiene un carácter marcadamente simbólico, por supuesto, pero lo mismo puede decirse de toda la reunión de Cancún.

Otro factor que tal vez explique el papel de México en Cancún es que los países exportadores de petróleo están cada vez más presionados para responder a la difícil situación de los países importadores de petróleo, que padecen enormes dificultades para adaptarse a la actual situación económica internacional. Algunos países han estado cerca de declararse en bancarrota por no poder hacer frente a los crecientes precios de las importaciones estratégicas, especialmente las de petróleo. Muchos países piensan que la única manera de intentar estabilizar la economía mundial sería organizar una *ronda global de negociaciones* que tomara en cuenta las necesidades de todo el mundo. Todos comparten la opinión de que el petróleo y la salud económica (y política) de cualquier país están íntimamente relacionados.

CONCLUSIONES

En este capítulo hemos analizado algunos aspectos particulares del papel que el petróleo ha desempeñado en la historia, la economía y la política exterior de México.[37] Por una parte, el petróleo es un símbolo muy importante de la independencia nacional. Es, también, un buen ejemplo del papel positivo que ha desempeñado el sector público en

[37] Para otras lecturas sobre la política petrolera de México, véase George W. Grayson, *The Politics of Mexican Oil*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1980, y Gabriel Székely, *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*, México, D.F.: El Colegio de México, 1983.

la economía. El gobierno ha proporcionado petróleo en abundancia y a precios bajos tanto a la industria como a otros consumidores y ha contribuido con ello al crecimiento económico. Más recientemente, el petróleo se ha convertido en el medio principal para la revitalización del modelo de desarrollo. Durante los años setenta, que hemos calificado como la "década de transición", se tomaron varias medidas encaminadas a revitalizar ese modelo. Los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo son la fuente principal de los fondos utilizados en los proyectos que supuestamente harán entrar a México en una nueva era de industrialización. Esos ingresos sirven también en los programas del gobierno para incrementar la producción agrícola. Con todo, si se quiere que el petróleo desempeñe un papel positivo en el futuro de la economía, se tendrán que aplicar las reformas económicas de las que hablamos en el capítulo 5. El petróleo solo no solucionará los problemas económicos de México, como se vio con toda claridad en 1982.

El petróleo proporciona, además, otro ejemplo de una característica común de la política mexicana: la centralización del poder en las más altas esferas. A través de la historia del petróleo se puede ver cómo las decisiones sobre cuestiones de interés nacional las toman sólo unos pocos privilegiados, sin que participe en ellas el pueblo en general. El gobierno de López Portillo fue relativamente abierto y propuso que algunas políticas fueran discutidas por la gente (por ejemplo, la solicitud para ingresar en el GATT), pero la aplicada en materia petrolera no ha sido una de ellas. Ninguno de los protagonistas políticos de la sociedad analizados en los capítulos 3 y 4 ha podido influir en la política petrolera, aun cuando han tenido libertad para expresar disentimiento. Esto es, ha faltado el poder político capaz de influir en un tema de tanta importancia, aunque ha habido la libertad de poder oponerse a ella. Habría que matizar esto un poco más, sin embargo. Primeramente, la nueva política petrolera de México, por lo general, ha dejado complacida a la mayor parte de la comunidad empresarial mexicana. Es posible que ésta haya podido participar privada, más que públicamente en el proceso de la elaboración de dichas políticas. Vemos que los intereses empresariales, y esto es más importante, salen beneficiados por las políticas de desarrollo fundamentales que aplica el régimen, aunque éste no reconozca ni acepte abiertamente los puntos de vista de la comunidad empresarial. En segundo lugar, conviene matizar la cuestión del ejercicio de las libertades políticas. El disentimiento de grupos o de clases no se ha manifestado combativamente ni en forma organizada. Por ello, el régimen no se ha sentido seriamente desafiado por las manifestaciones individuales de disentimiento que, ciertamente, sí han sido permitidas.

Hemos intentado presentar, lo más claramente posible, lo poco que se conoce acerca del actual debate relacionado con la política petrole-

ra, ciñéndonos a lo que realmente afecta a dicha política. Existen diferencias importantes cuando se trata de decidir el papel que el petróleo debería desempeñar en los actuales intentos de revitalización del modelo de crecimiento. Algunas fuerzas políticas, la comunidad empresarial, los partidos de oposición y los intelectuales, por ejemplo, tienen sus propios puntos de vista acerca del petróleo y, en general, acerca de otras cuestiones que afectan al curso futuro del desarrollo de México. El análisis de estos puntos de vista será el tema con el que concluiremos este libro en el siguiente capítulo.

8

EL MODELO DE DESARROLLO DE LOS AÑOS OCHENTA

Este libro se ha enfocado hacia los rasgos principales del sistema político mexicano, que desde 1929 ha gozado de bastante estabilidad. Uno de nuestros objetivos más importantes ha sido tratar de comprenderla, analizarla y explicarla. Empero, la estabilidad política no impide el cambio; por ello, nuestro análisis ha puesto énfasis, también, en la flexibilidad y la adaptabilidad del régimen ante circunstancias cambiantes.

Desde mediados de los años treinta, México ha pasado de ser una sociedad rural a una sociedad básicamente urbana. Ha sido primordial para la estabilidad el hecho de que el régimen haya logrado incorporar en el sistema político a los grupos surgidos como consecuencia de esa transformación. Asimismo, ha ejercido su influencia en los cambios ocurridos en la distribución del poder dentro de la sociedad. Incluso cuando los cambios no se han producido bajo su control, el régimen ha mostrado su capacidad para adaptarse o, a su debido tiempo, controlar esas desviaciones del orden establecido.

En años recientes, las más impresionantes crisis políticas (1968) y económicas (1976 y 1982) que se han dado en México nos sirven como ejemplo de la reacción del régimen ante los desafíos que han puesto en tela de juicio el modelo de desarrollo. Como consecuencia de esas crisis, el régimen propuso y aplicó políticas cuyo fin era establecer el modelo de desarrollo sobre bases más firmes y nuevas. Por eso es que la primera parte de este capítulo está dedicada al análisis de los recientes esfuerzos de planificación para la solución de los problemas políticos y socioeconómicos fundamentales del país.

El régimen ha logrado resultados notables en el intento de moldear los cambios a su conveniencia. Con todo, no ha podido impedir que otros actores políticos definan sus propias preferencias acerca de la política de desarrollo para los años venideros. Mencionaremos aquí, por lo tanto, las diversas opiniones de la comunidad empresarial, de la izquierda nacionalista y de la izquierda marxista. Desde luego que esas no son las únicas opiniones propuestas, pero sí las más desarrolladas. Para concluir, haremos un análisis de los principales programas y pers-

pectivas del desarrollo de México. Este capítulo, por lo tanto, es más un epílogo que una presentación sumaria de nuestro argumentos y conclusiones más importantes.

Visión del régimen

Una manera de poder predecir los rasgos que caracterizarán la política de desarrollo del régimen en los años ochenta es referirnos al pasado reciente, sobre todo examinar las políticas de desarrollo desde los años cuarenta, lo que ha sido una de nuestras principales preocupaciones en los capítulos anteriores. Aquí simplemente ponemos de manifiesto la flexibilidad de un régimen que ha buscado constantemente nuevas maneras de adaptarse a los retos y a los problemas que le han surgido al paso. Se podría argüir al respecto que el régimen ha seguido a partir de 1970 un proceso de tanteo. En el frente político, hemos analizado sus esfuerzos para estimular una mayor participación política e incluso permitir mayor libertad a los medios de comunicación. El presidente Echeverría hizo frente a la crisis de disentimiento y de represión con algunas medidas encaminadas a abrir nuevas oportunidades para la participación política (por ejemplo, en 1973 se otorgó el derecho de voto a todos los jóvenes de dieciocho años). De igual manera, el presidente López Portillo enfrentó la crisis de legitimidad con más reformas políticas (por ejemplo, la mayoría de los partidos políticos que durante años habían buscado el reconocimiento oficial, lo lograron por fin gracias a las reformas políticas y electorales de 1977).

Empero, esta flexibilidad no ha dejado de tener ciertas excepciones importantes. Ya hemos mencionado varios casos en los que el régimen ha limitado enérgicamente el proceso de apertura (por ejemplo, el caso de *Excélsior*). Además ha quedado claro que el régimen está menos dispuesto a conceder libertades a grupos organizados que a otorgar libertades individuales. Y, claro está, podemos ver el uso continuo de la cooptación y la represión como mecanismos propios para mantener el control político.[1] En suma, las reformas políticas del régimen dejan ver su propósito de ser flexible; al mismo tiempo, las restricciones que impone sobre la libertad no dejan lugar a dudas de que el régimen no está dispuesto a llevar ese cambio demasiado lejos. Tal vez todavía no se decida a establecer qué tan lejos quiere llegar.

[1] José Luis Reyna define el objetivo del control político como "limitar las demandas políticas y convertirlas en problemas burocráticos-administrativos". Véase, de Reyna, "Control político, estabilidad y desarrollo en México", en *Cuadernos de Estudios Sociológicos,* 3, México D.F.: El Colegio de México, p. 25, 1974.

En el campo de la política socioeconómica, después de exponer los patrones predominantes antes de 1970, indicamos que el régimen, a partir de 1970, ha intentado hacer frente a los problemas más inmediatos, tales como el del descuido del sector rural, la insuficiencia de los servicios de salud y educación y el problema de la desigualdad de los ingresos. Precisamente, el esfuerzo realizado para reducir esa desigualdad en los ingresos nos proporciona un ejemplo más de la indecisión del régimen que no sabe qué tan lejos ir ni de qué manera proceder.

Independientemente del juicio que podamos hacer de las recientes políticas acerca de la igualdad socioeconómica o de la libertad política, debemos reconocer que el régimen ha mostrado mayor decisión y confianza en el logro de otros tres de los objetivos que han sido históricamente glorificados, esto es, la independencia nacional, el crecimiento económico y la estabilidad política. Por lo menos en los últimos 50 años, la estabilidad política ha sido el objetivo primordial del régimen. Se parte del supuesto de que con estabilidad política casi todo es posible, incluso modificaciones y mejoras, y que sin estabiliad se perdería mucho y poco sería posible realizar. Se ha resaltado la estrecha relación que existe entre la estabilidad política y el crecimiento económico. En parte por esta razón, examinaremos a continuación los planes de desarrollo del régimen iniciados por el presidente López Portillo y que han sido quizá el esfuerzo oficial más importante de los realizados hasta ahora, por definir a largo plazo las políticas para hacer frente a los retos que plantea el mantenimiento de la estabilidad y el crecimiento. Nuestra atención se centra especialmente en el Plan Global de Desarrollo y en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, que son los más significativos. Ambos planes incluyen aspectos del desarrollo que son tratados con mayor detalle dentro de los planes de sectores individuales (por ejemplo, en los planes de desarrollo urbano y de desarrollo agrícola).

Muchos de los supuestos y las recomendaciones de los planes del gobierno son incongruentes.[2] En parte, esto se debe a que todavía se discute qué instrumentos de la política económica podrán servir mejor para asegurar la estabilidad política, mantener altas las tasas de crecimiento económico y conseguir otros objetivos más. No es éste el lugar apropiado para discutir en detalle las sutilezas técnicas que separan al plan global del plan industrial.[3] Con todo, presentamos un

[2] México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México D.F., 1980; y México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982*, México D.F., 1979.

[3] Los lectores interesados pueden acudir al artículo de Calvin P. Blair, "Economic Development Policy in Mexico", en *United States Relations with Mexico. Context and Content*, Richard D. Erb y Stanley R. Ross (comps.), Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1981, pp. 233-257, y Gabriel Székely, *La economía política del petró-*

sumario de los objetivos principales y de algunos de los problemas que los acompañan.

El presidente López Portillo encargó a la Secretaría de Programación y Presupuesto, entonces de reciente creación, la confección del plan global, con la esperanza de que proporcionara lineamientos generales para planificar sus futuros proyectos de desarrollo a los encargados de trazar las políticas. El plan global contenía varios objetivos de carácter indicativo, cuantitativa y cualitativamente hablando. Trataba de que las metas de los diversos planes gubernamentales fueran congruentes. Además, procuraba integrar el presupuesto federal en el proceso de planificación; el papel del sector público en la economía, que, como ya vimos es muy grande, se veía así reforzado. Además, la administración propuesta para muchos de los estímulos proporcionados por la política del plan hace pensar que alentará la participación de las fuerzas políticas regionales. El partido político oficial (PRI) podría resultar también reforzado si desempeñara el papel de mediador entre los que buscan salir beneficiados por el plan y las autoridades encargadas de poner los recursos a su disposición.

El plan industrial fue elaborado por la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para tratar específicamente los problemas del desarrollo dentro del sector industrial. Igual que el plan global, era una comisión del presidente, quien lo endosó posteriormente, y que incluía varios objetivos de carácter indicativo para la segunda mitad del régimen de López Portillo.

Uno de los principales objetivos de ambos planes era lograr tasas de crecimiento económico anual de alrededor de 8%. No existía división alguna dentro del gobierno con respecto a la primordial importancia del crecimiento económico. Se esperaba que un esfuerzo extraordinario del sector público y del sector privado (la formación de capital creciendo a tasas anuales de un inaudito 13%) redundaría en mayores oportunidades de empleo. Esto último tiene especial importancia, en parte, porque la emigración de mexicanos a Estados Unidos se ha convertido en un problema de primer orden en las relaciones de México con aquel país, sobre todo porque el propio México no ha sido capaz de crear suficientes empleos para sus ciudadanos.

El plan global pone énfasis en un crecimiento más equilibrado de los sectores agrícola e industrial que el propiciado por el plan industrial. Esto es así porque sólo el plan global tiene en cuenta el plan elaborado en 1980 para aumentar la producción agrícola: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Por su parte, el plan industrial hace hincapié en la conveniencia de desarrollar más la industria, sobre todo la prioritaria

leo en México, 1976-1982, México D.F.: El Colegio de México, 1983, sobre todo el capítulo 2.

como la de bienes de capital, la del acero y la petroquímica. Se esperaba que la comunidad empresarial participara considerablemente en todos estos proyectos. Empero, el plan global requería una participación más moderada del sector público en la economía, en lo que se refiere a la inversión y al consumo. En los diferentes grados de participación propuestos para el sector público dentro de la economía, podemos ver un reflejo del tradicional debate que sostienen los miembros de la élite gobernante, los que están en favor de la expansión del sector público por una parte y los que prefieren reforzar el papel desempeñado por el sector privado, por otra. De mayor importancia es el hecho de que no se esperaba que las empresas compartieran los elevados costos que suponen las altas tasas de crecimiento económico. Ya hemos tratado este punto extensamente (en el capítulo 5) por lo que aquí no nos queda más que dar unos cuantos ejemplos.

Los planes del régimen no contemplaban reformas fiscales importantes (por ejemplo, aumentar los impuestos a las ganancias o reducir los subsidios excesivos otorgados a los empresarios) que sirvieran para mantener las finanzas del sector público en equilibrio y para mejorar los servicios sociales para los pobres. Además, no mencionan siquiera la posibilidad de una aplicación más selectiva e idónea de las medidas proteccionistas que tanto favorecen a los productores (a menudo ineficientes) del país. Por último, el gobierno ofrece estímulos para una mayor inversión y producción sin tomar en cuenta qué tan eficiente o tan necesaria es la producción de ciertos productos. El plan industrial hacía, originalmente, por ejemplo, una lista de empresas que podían optar por obtener beneficios especiales porque sus productos ayudarían a mejorar el nivel de vida de los pobres (eran productos relacionados con la alimentación, la ropa y otras necesidades básicas). Tiempo después, sin embargo, la lista se amplió para incluir productos que es muy poco probable que los pobres compren (como automóviles y fibras sintéticas).[4] Estas excepciones, que favorecen a grupos privilegiados, son coherentes con el patrón de las desigualdades políticas y socioeconómicas que hemos expuesto a lo largo de todo el libro. Pero, obviamente, son incoherentes con el manifiesto objetivo del régimen de revitalizar el modelo de crecimiento sobre bases más sanas y más equitativas.

El sector externo de la economía nos proporciona dos ejemplos que nos servirán para ilustrar mejor algunas de las características y las diferencias de los dos planes. El plan global se pronunciaba en favor de un crecimiento firme de las exportaciones (con un promedio de 14% anual) entre las que se incluyen las de petróleo y gas. Consecuencia de

[4] "Decreto que reforma y adiciona el que establece los estímulos para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales", *Diario Oficial*, México D.F., 8 de junio de 1981.

ello es que el plan buscaba mantener, en toda circunstancia, una relación del déficit de la cuenta corriente/producto interno bruto de solamente 1%. En cambio, el plan industrial esperaba que el aumento en la producción nacional de varios productos se dirigiera a la satisfacción de la demanda nacional, más que a la de los mercados de exportación. Se proponía asimismo reducir considerablemente el ritmo de expansión de la industria petrolera y no contemplaba la exportación de gas. Es por ello que, pensando que el nivel de las exportaciones, en general, sería menor, la relación cuenta corriente/producto interno bruto se fijó en 2%, el doble de la relación establecida en el plan global.[5] Se podía decir que las metas del plan global implicaban en este punto un esfuerzo algo mayor para abrir la economía, que el requerido por el plan industrial; mientras que el énfasis de este último en que las exportaciones fueran menos cuantiosas (incluso, menos exportaciones de petróleo) llevaría a México a depender más del crédito extranjero.

Se supone que el petróleo proporcionaría una parte importante de los recursos financieros necesarios para sustentar varios de los proyectos mencionados en estos dos planes. Por desgracia, sin embargo, no siempre se especifican los vínculos específicos entre la política petrolera y otros objetivos de la política económica. Y, cuando esos vínculos se especifican, surgen las contradicciones generalmente asociadas con la aplicación de dichas políticas. Así, por ejemplo, el primer Plan Nacional de Energéticos (1980) proponía que se mantuvieran en el país los precios de los energéticos en 70%, aproximadamente, del nivel de los precios prevalecientes internacionalmente, con el objeto de promover más la inversión y las exportaciones, y para impedir una inflación más elevada que el aumento en los precios internos de los energéticos podría provocar.[6] Ciertamente, la promoción de las exportaciones y el control de la inflación son dos importantes objetivos tanto del plan global como del industrial. De hecho, sin embargo, los precios de los energéticos se han mantenido en el país en niveles mucho más bajos que ese 70% que se había recetado, mientras que la inflación es elevada y las exportaciones (con excepción de las petroleras) se han rezagado. Más importancia tiene que se ha hecho poco en otras áreas para ayudar más eficazmente a conseguir los objetivos que el gobierno se

[5] En el plan global, la relación cuenta corriente con el producto interno bruto ha sido posteriormente ajustada a 2%, debido sobre todo (a pesar de las exportaciones de gas) a que el déficit en cuenta corriente ha continuado aumentando de manera dramática, tal y como lo mostramos en el capítulo 5. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo. Primer informe de avance, 1980-1982*, México D.F., 1981.

[6] México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Programa de Energía. Metas a 1990 y proyecciones al año 2000*, México D.F., 1981.

propuso en estos renglones. Gerardo Bueno, respetado economista de El Colegio de México, ha criticado especialmente esta situación. Según Bueno, si se redujera el proteccionismo habría más productos disponibles y a precios más bajos (suponiendo que los productos importados fueran más competitivos que los productos nacionales) con lo que se podría frenar en algo la inflación. El ajuste del tipo de cambio del peso de acuerdo con su valor real ayudaría a promover las exportaciones, porque los productos mexicanos resultarían más baratos. Gerardo Bueno plantea esta punzante pregunta: "¿Qué caso tiene elaborar planes, aprobarlos o sancionarlos, si, en última instancia, el proceso de la toma de decisiones sobre estas cuestiones cruciales sigue su curso como si nunca hubieran existido dichos planes o como si nunca hubieran sido aprobados?".[7]

Gerardo Bueno no es el único que se mostró escéptico ante algunos aspectos de los planes del régimen para revitalizar el modelo de crecimiento. René Villarreal, otro conocido economista, afirmó que aunque el petróleo pueda usarse como instrumento, a la hora de enfrentarse con algunas de las tradicionales limitaciones que se oponen al crecimiento económico (por ejemplo, disponibilidad de recursos en divisas), el gobierno no ha ideado medidas complementarias para hacer frente a otros problemas como la inflación y el déficit público. Arguye que el ahorro público debe ser incrementado para poder financiar las inversiones con recursos del propio gobierno y que la economía debería estar expuesta a una mayor competencia para, de esta manera, forzar a los productores nacionales a ser más eficientes y aumentar sus exportaciones.[8] Bueno y Villarreal se encuentran, por lo tanto, entre los que han criticado firmemente la continua e incondicional búsqueda de una estrategia de industrialización por medio de la sustitución de importaciones. No debemos olvidar que una estrategia alternativa a la de la sustitución de importaciones consiste en poner énfasis en la producción de algunos productos de exportación, y que la apertura de la economía a una mayor competencia no significa necesariamente que México deba convertirse en un miembro más del GATT. Lo que nos interesa resaltar es que los planes del gobierno no abordaban explícitamente, ni al mismo nivel de análisis, todos los problemas que tienen importancia decisiva para revitalizar el modelo de crecimiento.

El empleo es uno de los problemas que ocupan la atención de los planes del régimen y que sin embargo no es abordado eficazmente.

[7] Gerardo M. Bueno, "Petróleo y planes de desarrollo en México", en *Comercio Exterior,* **31** (8) 839 (1981).

[8] René Villarreal, "Petroleum and Mexican Economic Growth and Development in the 1980's", en Jerry R. Ladman *et al.*, *U.S.-Mexican Energy Relationships: Realities and Prospects*, Lexington: Lexington Books, 1981, pp. 69-86.

No se puede negar que ambos planes incluían entre sus objetivos principales crear empleos a un ritmo más rápido que el del crecimiento de la población. El plan industrial ofrecía varios estímulos (por ejemplo, la reducción de impuestos) a las empresas que crearan nuevos empleos, sobre todo fuera de la ciudad de México y de otras grandes ciudades del país. También es cierto que en 1980 y 1981 la expansión de las plantas de petróleo y la construcción de otras nuevas, así como las múltiples obras públicas, contribuyeron a reducir el nivel de desempleo. Empero, los empleos creados de esta manera son temporales. Una vez que la construcción de esos proyectos llegó a su fin, muchos trabajadores quedaron desocupados. Más importante resulta el hecho de que existe una contradicción entre esta búsqueda de aumento del nivel del empleo y la concentración de las inversiones en proyectos claramente intensivos en capital. La producción de bienes de capital, el acero y la petroquímica, por ejemplo, se obtiene mediante máquinas principalmente y no a base de mano de obra. Nuevamente, se discutía poco acerca de estos problemas en uno y otro plan.

Por último, cabe resaltar que los planes gubernamentales tenían un carácter más indicativo que obligatorio. Se habla mucho de recompensas para quienes estén dispuestos a cooperar, pero no existe medio alguno para obligar a cooperar a la sociedad en su conjunto. En este sentido, el plan global y el plan industrial se asemejan a otros muchos similares del pasado que fueron archivados sin haber producido resultados significativos después de un tiempo de haberse puesto en marcha.[9] Estos comentarios críticos se dirigen a quienes tenían la esperanza de que el superávit petrolero, más los planes muy elaborados, serían los medios más adecuados para solucionar los complejos problemas que se le presentan a México en su modelo de desarrollo. Los sucesos de 1981-1982 parecen confirmar una visión mayormente precavida sobre lo que cabría esperar de esos planes.

Con todo, la posibilidad de que estos nuevos planes siguieran aplicándose en los años ochenta fue reforzada por la elección como presidente (1982-1988) de Miguel de la Madrid. Después de todo, él encabezaba la Secretaría de Programación y Presupuesto cuando recibió del presidente López Portillo el encargo de elaborar el plan global. De la Madrid, que nunca había sido elegido para cargo político alguno (sus vínculos con el PRI no son muy impresionantes), logró ascender por el complejo sistema burocrático. Como dijimos en el capítulo 4, De la Madrid posee sólidas bases en el campo de la economía y la administración pública y coronó sus estudios con un título de maestría de

[9] Sobre los planes de desarrollo del pasado, véase Leopoldo Solís, *Planes de desarrollo económico y social en México*, México: Secretaría de Educación Pública, 1975. Véase también del PRI, *Plan básico de gobierno, 1976-1982*, México D.F., 1976.

Harvard. Entre las cualidades que con más frecuencia se le atribuyen están la honradez, la seriedad, su capacidad para la organización y una fuerte disciplina. Opinamos, sin embargo, que las buenas cualidades de un hombre —incluso dentro de un sistema presidencial fuerte como el de México— no son suficientes para asegurar el éxito de la realización de las metas del gobierno. El caso es que como De la Madrid tuvo un papel principal en la elaboración de los planes decisivos del gobierno, existe la posibilidad (mayor que si otro fuera el candidato elegido) de que apoye su aplicación. Los planes, claro está, han sufrido varias modificaciones que el nuevo gobierno consideró pertinentes.

Como el éxito de cualquier plan de desarrollo depende, en gran medida, del comportamiento de la comunidad empresarial, resulta elemental tomar en cuenta la apreciación de esta comunidad acerca del modelo de desarrollo en general y de los planes del gobierno en particular.

La visión de la comunidad empresarial

Es posible hablar de una posición común dentro del sector empresarial en la medida en que ha establecido una organización que trata de representar sus puntos de vista. Dicha organización es el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) que se formó en 1975. Cabe destacar que a través del CCE los miembros del sector empresarial expresan posiciones que están en conflicto con las del régimen. Es obvio que no es ésta la primera vez que los empresarios no están de acuerdo con el régimen. También fueron muchos los que se opusieron a la nacionalización del petróleo en 1938, y otros tantos presionaron al gobierno, sin éxito alguno, para que retirara su apoyo a Cuba a principios de los años sesenta.[10] Empero, ha sido ésta la primera vez que la mayoría de las organizaciones de la comunidad de negocios ha expresado su opinión acerca del desarrollo de México de una manera clara y coherente. Si muchos de sus puntos de vista llegaran a cuajar en verdaderas políticas, podrían poner en riesgo el actual sistema de relaciones socioeconómicas y políticas de México. Carlos Arriola, un experto en las relaciones entre el régimen y los empresarios, lo expresa con estas palabras: "los empresarios elaboraron su proyecto de desarrollo que en lo fundamental implica poner al servicio de la empresa privada los recursos políticos y económicos del estado."[11]

[10] Estudios bien documentados son los de Lorenzo Meyer, *Mexico and the United States in the Oil Controversy, 1917-1942*, Austin: University of Texas Press, 1977, y Olga Pellicer de Brody, *México y la revolución cubana*, México D.F.: El Colegio de México, 1972.

[11] Carlos Arriola, *Las organizaciones empresariales y el estado*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 126.

Se podría decir que el sector empresarial ha venido proponiendo después de la revolución un modelo de desarrollo distinto del que ha concebido el régimen. Para este sector, el modelo de desarrollo ideal sería uno en que la injerencia del sector público en la economía fuera menor y en el que los intereses privados se hicieran cargo de muchas empresas que ahora son propiedad del gobierno. En ese modelo ideal se dispondría también fácilmente del crédito, sin tener que pasar por el gobierno. Los empresarios mexicanos se asociarían con empresarios de Estados Unidos y de otras naciones sin tener que someterse a los "inflexibles" reglamentos del gobierno, ni tener por qué temer a la crítica de la opinión pública. Se harían además grandes esfuerzos para cambiar la opinión general que, alimentada en ocasiones por la retórica gubernamental, ve en la comunidad empresarial un mal más. Para algunos, en un modelo de orientación empresarial como ése, se incluiría un fuerte control del disentimiento social y político. En suma, ese modelo resultaría de muchas maneras la antítesis de la retórica revolucionaria y nacionalista del régimen.

Hasta ahora, sin embargo, el sector empresarial ha obtenido muchos de sus objetivos y por lo tanto ha apoyado, generalmente, al régimen. A veces, como cuando Cárdenas y Echeverría ocuparon la presidencia, el grado de coincidencia entre los modelos de desarrollo del régimen y los del sector empresarial disminuye y los empresarios expresan sus ideales más directamente. Pero cuando el régimen vuelve a favorecer las políticas empresariales, como con Alemán o López Portillo, entonces los empresarios prefieren volver a intentar un *modus vivendi* con el régimen.

Los sucesos de los años setenta vienen a corrobar esta interpretación de las relaciones sostenidas por los empresarios y el régimen y sus implicaciones para el modelo de desarrollo. En 1975, el CCE publicó una "Declaración de principios" y una "Declaración sobre problemas nacionales". En ambos documentos se incluyen demandas sumamente controvertibles. Una de ellas es el deseo de que el estado venda a los empresarios muchas de las empresas públicas, con el objeto de trastocar la actual expansión del sector público. La comunidad empresarial pide, también, que el gobierno acabe con las tiendas que, patrocinadas por el estado, venden productos básicos a precios bajos para los pobres. Esto va claramente contra las metas sociales del régimen. Se pretende también que México otorgue permiso a las empresas extranjeras para tener intereses mayoritarios en algunos sectores de la economía, con lo que se haría caso omiso de la Ley de Regulación de la Inversión Extranjera proclamada en 1973. Los documentos expresan también la esperanza de que el gobierno ponga fin al requisito que impone la utilización, por parte del gobierno, de la reserva legal de los bancos comerciales para financiar el déficit público, requisito que ha limitado

la cantidad de crédito disponible para los empresarios privados. Además, el sector empresarial se opone a cualquier tipo de sistema de planificación centralizado y obligatorio.[12] En suma, *esas medidas conducirían a un proceso de "reprivatización" de la economía* similar, por lo menos, al de los principales países sudamericanos en años recientes. Pero las esperanzas de los empresarios recibieron un duro golpe en 1982 con la expropiación de la banca privada.

¿Está la comunidad empresarial, de hecho, buscando producir cambios dramáticos en el modelo de desarrollo actual? Creemos que aunque esto pudiera ser posible, sus declaraciones parecen más bien formar parte de una estrategia a corto plazo, cuyos objetivos son más limitados. No hay que olvidar que la expresión radical de los puntos de vista que hemos mencionado tuvo lugar en medio de su confrontación con el gobierno de Echeverría, en los años setenta. La clave de la posición adoptada por el sector empresarial era la necesidad de oponer una alternativa al marco de referencia y al análisis expuesto por Echeverría. No quiere decirse con esto que el sector empresarial, de hecho, no sostuviera los puntos de vista conservadores expresados en los documentos. En verdad, la mayoría de los industriales, los banqueros de antes de la expropiación y los terratenientes, sostienen estos puntos de vista u otros semejantes. Sin embargo, cuando López Portillo asumió la presidencia se abandonó el uso de la retórica hostil y se aplicaron políticas más favorables, por lo que el sector empresarial moderó sus propias declaraciones políticas. Los documentos del CCE, sin embargo, contienen la advertencia de que existen otros actores, además del gobierno, cuya fuerza es muy grande y que ya han elaborado formalmente su propia posición acerca de la orientación que debería darse al desarrollo nacional. Asimismo, no permiten olvidar que el sector empresarial da su apoyo al régimen porque, por lo general, obtiene la mayor parte de lo que desea. Es decir que las empresas no quieren enfrentarse con el régimen demasiado directamente ni indisponerse con él, ni tampoco debilitarlo, ya que el régimen, básicamente, sirve bien a los intereses de los empresarios.

Cabe hacer una importante advertencia que, además, minimiza las diferencias que puedan surgir entre las empresas y el régimen. Si dijéramos que la empresa mexicana está siempre en contra de la injerencia gubernamental en la economía, estaríamos simplificando demasiado. De hecho, la empresa depende de varios subsidios y estímulos, además de una inversión gubernamental de amplia gama y de proyectos infraestructurales. Pensamos en los bancos de desarrollo del gobierno, en los proyectos de irrigación, en la red de comunicaciones y carreteras,

[12] Consejo Coordinador Empresarial, "Declaración de Principios" y "Declaración sobre problemas nacionales", en Arriola, *Las organizaciones*, apéndice, pp. 168-204.

sin los que no podrían florecer muchas empresas. De manera más general, la empresa depende de que el gobierno sepa asegurar la existencia de mano de obra barata y la tranquilidad política y económica. Los críticos del sector empresarial pueden, por lo tanto, aducir que sus líderes favorecen una aplicación selectiva y limitada de sus doctrinas del libre mercado.

Por lo general, los empresarios recibieron con entusiasmo los planes del gobierno discutidos anteriormente.[13] Esto se entiende, sobre todo, porque en los planes se incluyen estímulos generosos a la inversión y porque no se imponen represalias a quienes no deseen cooperar. Además, y esto es más importante aún, el régimen, al querer establecer el modelo de desarrollo sobre bases más firmes, no incluye medidas para obligar al sector empresarial a compartir los elevados costos que suponen las altas tasas de crecimiento económico. En parte como reacción a esa situación, varias voces se han elevado para abogar por la aplicación de políticas más duras frente al sector privado y para pedir que el sector público desempeñe un papel mayor en el logro de los objetivos de la revolución mexicana. Pasamos ahora a analizar la posición de la "izquierda nacionalista".

VISIÓN DE LA IZQUIERDA NACIONALISTA

La que nosotros llamamos "izquierda nacionalista" aboga por otra perspectiva para el desarrollo futuro de México. Está formada por algunos miembros de la élite política y por muchos intelectuales. Anteriormente se le identificaba como "el ala izquierda del PRI" o como "la izquierda de la coalición del régimen". Nosotros preferimos el término "izquierda nacionalista" porque muchos de sus miembros no tienen nada que ver con el PRI, ni con el régimen.

La presentación más reciente, y tal vez la más sofisticada, de la posición adoptada por la izquierda nacionalista es atribuida al ex-secretario de Programación y Presupuesto Carlos Tello, y al profesor de economía de la Universidad Autónoma de México y diputado Rolando Cordera.[14] Hay que destacar el hecho de que Tello fue nombrado director del Banco de México a raíz de la expropiación de la banca privada. En resumen, el núcleo del argumento de Tello y Cordera radica en que sólo si se cumplen los objetivos de la revolución mexicana —expresados en la Constitución de 1917— se podrá mejorar considerablemente la

[13] Félix Arciniega, "Businessmen Make 180° Turnabout", en *The News*, México, 26 de abril de 1979. Citado por Blair, "Economic Development Policy", p. 241.

[14] Carlos Tello y Rolando Cordera, *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México D.F.: Siglo XXI, 1981.

sombría situación socioeconómica de los pobres y lograr con ello mantener la estabilidad política. Ambos piden además que el gobierno ejerza un control total sobre las condiciones generales de la producción. Es decir, que una de las prioridades más importantes sería, según ellos, que se garantizara la independencia económica de la nación y que el gobierno supiera oponer resistencia a las actuales tendencias que conducen a una mayor internacionalización de la economía. De igual manera, debería oponer resistencia a las propuestas, con orientación empresarial, que conducirían a una reprivatización de la economía. Tomando como punto de referencia la experiencia del gobierno del general Cárdenas, abogan por el fortalecimiento de la vieja alianza del régimen con la clase obrera organizada (CTM y otras organizaciones del Congreso del Trabajo). Solamente entonces podrá el gobierno efectuar reformas económicas y sociales considerables, a pesar de la resistencia de los empresarios nacionales y extranjeros.

Esta posición va más allá de lo que algunos calificarían de posición "reformista". Pone de manifiesto una preocupación bien fundamentada por el hecho de que el gobierno no haya sido capaz (o no haya querido) de cumplir sus propios objetivos revolucionarios. El régimen, supuestamente, ha respondido poco a las aspiraciones de las clases trabajadoras, con lo que ha mermado su propia legitimidad. En cambio, ha respondido a las demandas de una pequeña élite económica que no ha compartido los costos del crecimiento económico. La izquierda nacionalista teme que de continuar esta tendencia se llegue a la inestabilidad, o bien, en caso de que se mantenga la estabilidad, a un sistema mucho más autoritario. La izquierda nacionalista, en efecto, ve en muchos de los retos mencionados en el capítulo 1 verdaderas amenazas para la estabilidad del régimen.

Es más fácil hallar simpatizantes de la posición de la izquierda nacionalista cuando se trata de actos aparentemente radicales de política exterior que cuando se trata de asuntos de la política nacional. Hay muchos que podrían apoyar la retórica gubernamental contra Estados Unidos y en favor de Cuba, pero que serían más reservados a la hora de decidir las características de las necesarias reformas nacionales. Podemos establecer aquí un paralelismo entre la yuxtaposición del izquierdismo que caracteriza a la política exterior y el conservadurismo interno característico del régimen (véase capítulo 6).

Quizá la crítica más elocuente que pueda hacerse a la izquierda nacionalista sea que depende excesivamente de proposiciones extremas para sustentar su posición. Considera, por ejemplo, que la única alternativa a su modelo de desarrollo nacionalista es un "modelo neoliberal". Tello y Cordera lo expresan así: "El proyecto neoliberal es un proyecto metropolitano. Aspira a una reestructuración a fondo del sistema internacional capitalista en función de un diagnóstico y unas pers-

pectivas que en lo fundamental corresponden a la forma como los perciben las cúspides del capital financiero y trasnacional. En el caso de México. . . la visión neoliberal alcanzaría su culminación en una economía crecientemente integrada a la norteamericana. . . a la solidaridad de la política del estado mexicano con la de los Estados Unidos''.[15]

No sorprende que la izquierda nacionalista se haya opuesto a que México solicitara su entrada en el GATT. Empero, tal como lo hemos señalado, no ha hecho proposiciones para solucionar problemas tan graves como, por ejemplo, el del proteccionismo excesivo, que ha contribuido a minar la salud financiera del actor que precisamente la izquierda nacionalista quiere reforzar: el estado. Podríamos, más bien, argüir en favor de las metas de la izquierda nacionalista con argumentos contrarios a sus propias propuestas. El régimen debería forzar a los productores nacionales a ser más eficientes y más competitivos y con ello hacer que México dependiera menos de los créditos del exterior, puesto que esa dependencia proviene en buena parte de la insuficiencia de las exportaciones. Otra manera muy importante de mejorar las finanzas del sector público podría ser, claro está, la de una reforma fiscal amplia, de la que es partidaria la izquierda nacionalista, porque reduciría la necesidad de recurrir al crédito del exterior para equilibrar las cuentas nacionales. El caso es que si la izquierda nacionalista quiere influir en la política nacional, tendría que adoptar una actitud más coherente y pragmática.

El programa de la izquierda nacionalista presenta algunas semejanzas y algunas diferencias interesantes con los dos principales programas de desarrollo del régimen. Parece ser que algunos de sus objetivos se acercan más a los del plan industrial que a los del plan global. Por ejemplo, está en favor de una apertura muy lenta de la economía a la competencia del exterior. Con respecto al apoyo dado a un sector público fuerte, empero, la izquierda nacionalista está de acuerdo con ambos planes gubernamentales. En contraste con los planes del régimen, sin embargo, el modelo de la izquierda nacionalista ve en el fortalecimiento de las alianzas políticas con los grupos menos privilegiados (como los trabajadores) el único modo de mejorar la suerte de los pobres, y no confía en los efectos automáticos del crecimiento económico para mejorar su suerte. La izquierda nacionalista aboga por una reforma fiscal amplia; por el uso intensivo de la mano de obra, más bien que del capital, para solucionar el problema del desempleo, y por una mayor regulación estatal de los intereses privados nacionales y extranjeros. Es de suponer que el régimen no estaría en contra de muchas de las declaraciones de la izquierda nacionalista, aunque consideraría que varias de ellas son demasiado ingenuas y que no aprecian las suti-

[15] *Ibid.*, p. 81.

les pero esenciales bases de la estabilidad o la gran importancia de la estabilidad misma.

El modelo de la izquierda nacionalista, sobre todo las reformas que propone, está en desacuerdo con el modelo de la comunidad empresarial (en su mayor parte). De hecho, la izquierda nacionalista ve en los empresarios privados nacionales y extranjeros (de Estados Unidos) —y no en el régimen— el principal enemigo de México. De esta manera, la izquierda nacionalista refuerza la legitimidad política del régimen. Los criterios de la izquierda nacionalista incluso perpetúan la imagen de un régimen que verdaderamente tiene instintos e intereses revolucionarios (esto es, en contra de la empresa nacional y extranjera). No debería sorprendernos, por lo tanto, que la izquierda nacionalista todavía no acierte a pedir la transformación fundamental de los sistemas socioeconómico y político de México. La izquierda marxista, en cambio, exige cambios fundamentales. Se preocupa por problemas que también incumben a la izquierda nacionalista, pero no pretende manejar esos problemas dentro del marco básico de la preservación del régimen y de sus éxitos en las áreas de la estabilidad y el crecimiento. La izquierda marxista opina que la estabilidad y el crecimiento, tal y como los maneja el régimen, son incompatibles con una mejor igualdad socioeconómica y con una verdadera democratización. En última instancia, la izquierda marxista puede ver en el régimen mismo el principal obstáculo para edificar un nuevo sistema político y económico. Puede reconocer que el gobierno ha acertado en sus políticas, pero que se ha equivocado terriblemente en sus objetivos y en sus prioridades. No le gusta lo que hace el régimen, aunque reconoce que lo hace bien. La izquierda nacionalista, en cambio, está más de acuerdo con los objetivos del régimen que con sus métodos y sus políticas. Procura colaborar con el régimen promoviendo algunos de sus rasgos progresistas y alentando las tendencias hacia la izquierda del régimen. Dado, pues, que la izquierda nacionalista y la izquierda marxista difieren en el concepto que les merece el régimen, no deberá extrañarnos que estas dos fuerzas políticas estén en conflicto a menudo. ¿Cuáles son, en términos más específicos, las perspectivas y los objetivos de la izquierda marxista?

VISIÓN DE LA IZQUIERDA MARXISTA

El Partido Socialista Unificado de México (antes Partido Comunista Mexicano) ocupa una posición prominente dentro de la izquierda marxista. Con todo, en la izquierda marxista se agrupan también varios partidos pequeños (como, por ejemplo, el Partido Mexicano de los Trabajadores, de Heberto Castillo). Goza, asimismo, de la lealtad de va-

rios intelectuales (como la del ex-rector de la Universidad Nacional, Pablo González Casanova).

La izquierda marxista busca cambios fundamentales en el modelo de desarrollo de México: la socialización de los medios económicos de la producción y un régimen político que no incluya al PRI. Según ella, "El socialismo es la solución, en particular un socialismo que a más de resolver (como lo han demostrado ampliamente los países socialistas) el problema del empleo, de la alimentación, de la habitación, de la educación, resuelva los problemas de la burocracia y el autoritarismo, objetivo en que se empeñan —con Cuba a la vanguardia— cada vez más las fuerzas socialistas y comunistas del mundo."[16]

Con el objeto de edificar este modelo de relaciones políticas y socioeconómicas, se pone énfasis en el papel decisivo y principal de las clases obreras.[17] Aquí podemos detectar una diferencia muy importante entre la izquierda nacionalista y la izquierda marxista. La primera aboga por una alianza entre los trabajadores y el régimen para lograr ciertas reformas, mientras que la segunda propone que los trabajadores procuren satisfacer sus intereses independientemente. Ello no supone que la izquierda marxista se oponga a las reformas fiscales, sociales y políticas propuestas por la izquierda nacionalista. Lo que quiere decir es que la izquierda marxista ve dichas reformas con recelo, de la misma manera que ve con recelo experiencias históricas como la estrecha alianza entre el régimen y los trabajadores durante los años de Cárdenas. Opina que esas experiencias no dieron como resultado una sociedad más justa ni más democrática. Lo que explica principalmente el fracaso predominante, en medio de algunos éxitos esporádicos y limitados, según alega la izquierda marxista, es que el régimen, por lo general, responde mejor a los intereses privados nacionales y extranjeros que a las demandas de los pobres.

La izquierda marxista está en favor de una transformación revolucionaria de la sociedad, pero la mayoría de sus seguidores no esperan realizar sus metas de inmediato o de manera violenta. De hecho, la izquierda marxista comparte muchos de sus objetivos sobre este punto con la izquierda nacionalista. Está en favor de las nacionalizaciones, de una reforma fiscal amplia, de una inversión extranjera más limitada, de extender los beneficios de la educación y de los servicios médicos a todos, de la expropiación de grandes haciendas, de una compensación de desempleo para las personas que no encuentran trabajo, etcétera.[18]

[16] Véase la introducción al libro compilado por Pablo González Casanova y Enrique Florescano, *México, hoy*, México D.F.: Siglo XXI, 1979, p. 14.

[17] Arnaldo Córdova, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, México D.F.: Era, Serie Popular, 1979.

[18] Véase el documento: "Llamamiento del Partido Socialista Unificado de México", en *Excélsior*, 3 de diciembre de 1981.

En el campo político, la izquierda marxista proclama su apoyo a la democratización e independencia de los sindicatos laborales, a la organización independiente de los campesinos y la libertad para disentir. Suele opinar que las recientes reformas políticas y electorales son positivas aunque le gustaría llevarlas mucho más lejos. Así, por ejemplo, como algunos miembros de la izquierda marxista participan ahora en el Congreso, les gustaría fortalecer los poderes de la Cámara de Diputados y limitar los poderes del presidente. Los marxistas han propuesto que sean los partidos políticos y no la Comisión Federal Electoral, dominada por el gobierno y el PRI, los que organicen y supervisen todos los aspectos del proceso electoral. El apoyo que la izquierda marxista otorga a las recientes reformas es, por lo tanto, restringido.

Ni qué decir que la perspectiva que la izquierda marxista tiene sobre el modelo de desarrollo es totalmente opuesta a la de la comunidad empresarial. Así, mientras la empresa quiere que la economía vuelva al control del sector privado, los marxistas luchan por la socialización de los medios de producción. Mientras la empresa desea que las restricciones a la inversión del exterior se reduzcan considerablemente, los marxistas quieren más nacionalizaciones. ¡Y mientras la empresa, por lo general, sale beneficiada por el *statu quo*, los marxistas quieren una revolución!

Los críticos de la izquierda marxista, algunos de los cuales se adhieren a sus objetivos principales, arguyen que las revoluciones generalmente implican costos muy elevados en lo político, lo económico y lo humano. Además, hay muchos que se muestran escépticos ante el manifiesto compromiso de la izquierda marxista con la democracia y con las libertades, aunque no se puede poner en duda la sinceridad de algunos líderes marxistas. Otros críticos añaden que la idea de una revolución social en México es ilusoria porque la izquierda marxista carece de una amplia base popular para apoyarla. Por último, aparte de todos los problemas de costo, sinceridad y posibilidad, hay, como es obvio, muchos críticos que sencillamente no respaldan los principios de la izquierda marxista.

Conclusiones

Ambos modelos, el empresarial y el marxista, representan alternativas radicales del modelo del régimen. Con todo, hasta ahora, éste ha podido retener recursos suficientes para llevar a cabo modificaciones importantes en su propio modelo de desarrollo. El desarrollo de México todavía depende, en gran medida, de las decisiones que toman las élites políticas que gobiernan el país. Con esto no se quiere decir que

el régimen tendrá éxito en su intento de revitalizar el modelo o bien que sus políticas no tomen en cuenta los intereses de otros actores políticos, sobre todo de los actores privilegiados. En este punto, vemos que el régimen, si hacemos un balance, se ha inclinado más por la empresa que por la izquierda. Pero es significativo también que haya sido suficientemente flexible para evitar una identificación completa con uno u otro extremo, es decir, que haya otorgado concesiones a los dos y que haya dejado un margen para permitir —insistimos— variaciones de su enfoque entre un gobierno y otro. Así, por ejemplo, después de que Echeverría se acercó a la izquierda nacionalista, López Portillo se acercó bastante más a la empresa. Empero, en ningún momento el régimen renunció a su autonomía ni se consideró parte de uno u otro bando.

El régimen mexicano continúa siendo autónomo y fuerte. También es flexible, hace reformas que corresponden a los deseos de otros actores de la sociedad (por ejemplo, la empresa y los sindicatos) y se adapta a los deseos de las instituciones tradicionales (tales como el ejército y la universidad). Las reformas siempre han sido un instrumento para alcanzar la estabilidad. Empero, la capacidad del régimen para efectuar esas reformas —tan primordiales para mantener su autonomía dentro de la sociedad y, por lo tanto, para la estabilidad— puede llegar a reducirse. Entre los distintos desafíos que hemos identificado a lo largo de esta obra, hay tres que se destacan sobre todos los demás. El primero es el siempre presente problema económico, relacionado con la generación de suficientes ingresos públicos que den satisfacción a las necesidades básicas, sociales y políticas con las que el régimen se ha comprometido. Hasta ahora, el régimen no ha podido extraer de la sociedad suficientes recursos (como impuestos más elevados al capital privado) como para mejorar la posición económica del sector público, para financiar programas sociales y para fortalecer la independencia nacional. Un segundo peligro es enajenar a los sindicatos obreros como consecuencia de condiciones económicas difíciles y persistentes, y, aparte, que los obreros no organizados, al verse cada vez más faltos de empleos, reaccionen contra el régimen; esto en caso de que éste no logre restablecer el crecimiento económico sostenido. Por último, el reto político, siempre vivo, es mantener la legitimidad política y el apoyo del pueblo sin ampliar sus libertades ni su participación activa aun hasta el punto de sacrificar una parte importante del control que ejerce el régimen; es decir, sacrificar la capacidad del régimen para mantener la estabilidad del sistema político.

El modelo de desarrollo de México en los años ochenta, tanto en términos políticos como económicos, será configurado, en gran medida, por las políticas que adopte el régimen para abordar estos y otros problemas, así como las demandas y las respuestas de una sociedad

mexicana que cada vez es más compleja.[19] Esperamos que nuestro análisis haya contribuido a comprender mejor al México contemporáneo, sus problemas y sus aspiraciones. En qué medida se solucionarán los problemas y se satisfarán las aspiraciones, sólo el tiempo lo dirá.

[19] Para más referencias, véase Leopoldo Solís, *Alternativas para el desarrollo*, México D.F., Cuadernos de Joaquín Mortíz, 1980; Joseph Hodara, *Los futuros de México*, México D.F.: Fondo de Cultura Banamex, 1978; y Miguel Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*, México D.F.: Siglo XXI, 1981.

BIBLIOGRAFÍA

Alba, Francisco, *La población de México: evolución y dilemas*, México D.F.: El Colegio de México, 1977.

Alcázar, Mario, *Las organizaciones patronales en México*, México D.F.: El Colegio de México, 1970.

Alisky, Marvin, *Latin American Media: Guidance and Censorship*, Ames: Iowa State University Press, 1981.

Almeida, Vania y Kirsten de Appendini, *Agricultura capitalista y agricultura campesina en México*, 2a. ed., México D.F.: El Colegio de México, 1977.

Anguiano, Roberto, *Las finanzas del sector público en México*, México D.F.: UNAM, 1968.

Arriola, Carlos, *Las organizaciones empresariales y el estado*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1981.

Aspra, L. Antonio, "Import Substitution in Mexico", *World Development*, **5** (1-2), 111-124 (1977).

Bailey, David C., *¡Viva Cristo Rey!*, Austin: University of Texas Press, 1973.

Balassa, Bela, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Nueva York: Pergamon Press, 1981.

Banco de México, *Informe anual*, varios números.

Banco de México, *The Mexican Economy in 1977*, México D.F., 1978.

Banco de México, *Producto interno bruto y gasto, 1970-1978*, México D.F., 1979.

Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: la política económica del nuevo gobierno*, México D.F., 1971.

Basáñez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*, México D.F.: Siglo XXI, 1981.

Basáñez, Miguel y Roderic Camp, "Nacionalización de la banca y opinión pública en México", *Foro Internacional,* **25** (2) (octubre-diciembre 1984).

Bermúdez, Antonio J., *La política petrolera mexicana*, México D.F.: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1976.

Brandenburg, Frank, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964.

Bueno, Gerardo, *Opciones de política económica en México: después de la devaluación*, México D.F.: Tecnos, 1977.

Bustamante, Jorge A., "El estudio de la zona fronteriza México-Estados Unidos", *Foro Internacional,* **19** (3) 471-516 (1979).

Bustamante, Jorge A., "Migración indocumentada", *Foro Internacional,* **19** (2) 317-325 (1978).

Calvert, Peter, "The Mexican Revolution: Theory or Fact", *Journal of Latin American Studies,* **1** (1) 51-68 (1969).

Camp, Roderic, "Intellectuals and the State in Mexico" (manuscrito sin terminar).

Camp, Roderic. *Los líderes políticos de México: su educación y reclutamiento*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1983.

Camp, Roderic, "The Middle-Level Technocrat in Mexico", *Journal of Developing Areas,* **6** (4) 571-582 (julio 1972).

Cardoso, Fernando Henrique, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", en *The New Authoritarianism in Latin America*, David Collier (comp.), pp. 33-57, Princeton: Princeton University Press, 1979.

Castañeda, Jorge, *México y el orden internacional*, México D.F.: El Colegio de México, 1981.

Castillo, Heberto, *Necesario plan nacional de energéticos*, México D.F.: Servicios y Representaciones de Ingeniería, 1979.

Cline, Howard, *Mexico: Revolution to Evolution, 1940-60*, Londres: Oxford University Press, 1962.

Collier, David (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton: Princeton University Press, 1979.

Comisión Federal Electoral, *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, México D.F., 1977.

Conklin, John, "Elite Studies: The Case of the Mexican Presidency", *Journal of Latin American Studies,* **5** (2) 247-269 (1973).

Connor, John M. y Willard Mueller, *Market Power and Profitability of Multinational Corporations in Brazil and Mexico*, Report to the Subcommittee on Foreign Economic Policy of the Committee of Foreign Relations, U.S. Senate, Washington DC: Government Printing Office, abril 1977.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *El petróleo en México y en el mundo*, México D.F., 1979.

Cordero, Salvador y Rafael Santín, *Los grupos industriales: una nueva organización económica en México*, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos núm. 23, México D.F.: El Colegio de México, 1977.

Córdova, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana: la formación del nuevo régimen*, México D.F.: Era, 1973.

Cornelius, Wayne, "La migración ilegal mexicana a los Estados Unidos: conclusiones de investigaciones recientes, implicaciones políticas y prioridades de investigación", *Foro Internacional,* **18** (3) 399-429 (1978).

Cornelius, Wayne, "Nation-Building, Participation, and Distribution: The Politics of Social Reform Under Cárdenas", en *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*, Gabriel A. Almond, Scott C. Flanagan y Robert J. Mundt (comps.), pp. 392-498, Boston: Little Brown, 1973.

Cornelius, Wayne, "Urbanization as an Agent of Latin American Political Stability: The Case of Mexico", *American Political Science Review,* **63** (3) 833-857 (1969).

Corredor, Jaime, "Oil in Mexico", México D.F.: Oficina de Asesores del C. Presidente, noviembre 1980.

Cosío Villegas, Daniel, *Extremos de América*, México D.F.: Tezontle, 1949.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*, México D.F.: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.

Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial: desenlace y perspectivas*, México D.F.: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1975.

Craig, Richard, "La Campaña Permanente: Mexico's Antidrug Campaign", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs,* **20** (2) 107-132 (1978).

Craig, Richard, "Operation Condor", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* **22** (3) 345-364 (1980).

Domínguez, Jorge (comp.), *Mexico's Political Economy: Challenges at Home and Abroad*, Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1982.

Eckstein, Shlomo *et al.*, *Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru, and*

Venezuela, Staff Working Paper 275, Washington D.C.: Banco Mundial, abril, 1978.

Erb, Richard D. y Stanley R. Ross (comps.), *United States Relations with Mexico: Context and Content*, Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1981.

Fagen, Richard R. y Henry Nau, "Mexican Gas: The Northern Connection", en *Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations*, Richard Fagen (comp.), Stanford: Stanford University Press, pp. 382-424, 1979.

Fagen, Richard R. y William S. Tuohy, *Politics and Privilege in a Mexican City*, Stanford: Stanford University Press, 1972.

Feinberg, Richard E., "Bureaucratic Organization and U.S. Policy Toward Mexico", en *Mexico-United States Relations*, Susan Kaufman Purcell (comp.), Proceedings of the Academy of Political Science **34** (1) Nueva York: Academy of Political Science, pp. 32-42 (1981).

Fernández Kelly, María Patricia, "The U.S.-Mexico Border: Recent Publications and the State of Current Research", en *Latin American Research Review*, **16** (3) 250-267 (1981).

Fitzgerald, E.V.K., *Patterns of Public Sector Income and Expenditures in Mexico*, Austin: University of Texas, Institute of Latin American Studies, 1978.

Fitzgerald, E.V.K., "The State and Capital Accumulation in Mexico", en *Journal of Latin American Studies*, **10** (2) 263-282 (1978).

Fuentes, Carlos, *La muerte de Artemio Cruz*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1973.

Furtak, Robert K., *El partido de la revolución y la estabilidad política en México*, México D.F.: UNAM, 1978.

Garza, Rodolfo O. de la, "Demythologizing Chicano-Mexican Relations", en *Mexico-United States Relations*, Susan Kaufman Purcell (comp.), Proceedings of the Academy of Political Science **34** (1) y Nueva York: Academy of Political Science, pp. 88-96 (1981).

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México: Era, 1965.

González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (comps.), *México hoy*, México D.F.: Siglo XXI, 1979.

González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar C. (comps.), *México ante la crisis*, México D.F.: Siglo XXI, 1984.

Grabendorff, Wolf, "Mexico's Foreign Policy: Indeed a Foreign Policy?", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, **20** (1) 87-88 (1978).

Grayson, George W., *The Politics of Mexican Oil*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1980.

Green, Rosario, *El endeudamiento público de México, 1940-1973*, México D.F.: El Colegio de México, 1976.

Green, Rosario, "México: La política exterior del nuevo régimen", *Foro Internacional*, **18** (1) 1-9 (1977).

Grindle, Merilee, *Bureaucrats, Politicians, and the Peasantry in Mexico*, Berkeley: University of California Press, 1977.

Grindle, Marilee, "Power, Expertise and the 'Técnico': Suggestions from a Mexican Case Study", *Journal of Politics*, **39** (2) 399-426 (1977).

Hamilton, Nora, "Mexico: The Limits of State Autonomy", *Latin American Perspectives*, **2** (2) 81-108 (1975).

Hansen, Roger D., "The Evolution of U.S.-Mexican Relations. A Socio-Political Perspective", en *United States Relations with Mexico: Context and Content*, Richard D. Erb y Stanley R. Ross (comps.), Washington D.C.: American Enterprise Institute, pp. 39-48, 1981.

Hansen, Roger D., *The Politics of Mexican Development*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971.

Hellman, Judith Adler, *Mexico in Crisis*, Londres: Holmes and Meier, 1978.

Hellman, Judith Adler, "Social Control in Mexico", *Comparative Politics*, **12** (2) 225-242 (1980).

Hewitt de Alcántara, Cynthia, *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*, México D.F.: Siglo XXI, 1978.
Hill, Kim Quaile y Patricia A. Hurley, "Freedom of the Press in Latin America: A Thirty-Year Survey", en *Latin American Research Review,* **15** (2) 212-218 (1980).
Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.
Independent Commission on International Development Issues, *North-South: A Programme for Survival*, Cambridge: MIT Press, 1980.
Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America*, Washington D.C., 1981-1982.
Johnson, Kenneth F., *Mexican Democracy: A Critical View*, Nueva York: Praeger Publishers, 1978.
Kaufman, Clifford, "Urbanization, Material Satisfaction and Mass Political Involvement: The Poor in Mexico City", en *Comparative Political Studies,* **4** (3) 295-320 (1971).
Koslow, Lawrence E. y Stephen P. Murnane, "The Evolution of the Mexican Political System: A paradigmatic Analysis", en *The Future of Mexico*, Lawrence Koslow (comp.), Temple: Arizona State University Press, pp. 47-98, 1979.
Ladman, Jerry R. *et al.*, *U.S.-Mexican Energy Relationships: Realities and Prospects*, Lexington: Lexington Books, 1981.
Laichas, Thomas Michael, "Mexico in the U.S. Press: A Quantitative Study, 1972-1978", en *Statistical Abstract of Latin America*, James W. Wilkie (comp.), vol. 20, pp. 581-594, Los Ángeles: UCLA Latin American Center Publications, 1980.
Lajous V., Adrián, *Mexico: Energy Sector*, México D.F.: Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, 1981.
Larin, Nicholas, *La rebelión de los cristeros (1926-1929)*, Ángel C. Tomás (trad.), México D.F.: Ediciones Era, 1968.
Leñero, Vicente, *Los periodistas*, México D.F.: Editorial Joaquín Mortiz, 1978.
León Portilla, Miguel (comp.), *Visión de los vencidos: Relaciones indígenas de la conquista*, 8a. ed., México D.F.: UNAM, 1980.
Levy, Daniel, "Comparing Authoritarian Regimes in Latin America: Insights from Higher Education Policy", en *Comparative Politics,* **14** (1) 31-52 (1981).
Levy, Daniel, *The State and Higher Education in Latin America: Comparing Private and Public Sectors*, Chicago: University of Chicago Press (en prensa).
Lewis, Oscar, *Five Families*, Nueva York: Basic Books, 1959.
Lieuwen, Edwin, *Mexican Militarism: The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army, 1910-1940*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1968.
Lindblom, Charles E., *Politics and Markets*, Nueva York: Basic Books, 1977.
Loaeza, Soledad, "La política del rumor: México, noviembre-diciembre 1976", *Foro Internacional,* **17** (4) 557-586 (1977).
Loaeza, Soledad, "Class Moyens, democratie, et nationalisme au Mexique. L'éducation dans la recherche du consensus", París: Instituto de Estudios Políticos, tesis de doctorado de estado, 1984.
Lomnitz, Larissa, *Networks and Marginality: Life in a Mexican Shantytown*, Nueva York: Academic Press, 1977.
Looney, Robert E., *Mexico's Economy: A Policy Analysis with Forecasts to 1990*, Boulder: Westview Press, 1978.
Loret de Mola, Carlos, *El juicio*, México D.F.: Grijalbo, 1984.
Loyoza, Jorge Alberto, *El ejército mexicano (1911-1965)*, México D.F.: El Colegio de México, 1970.
Lustig, Nora (comp.), *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, México D.F.: El Colegio de México, 1980.
Mancke, Richard, *Mexican Oil and Natural Gas: Political, Economic and Strategic Implications*, Nueva York: Praeger Publishers, 1979.

Marshall, F. Ray, "Economic Factors Influencing the International Migration of Workers", en *Views Across the Border: The United States and Mexico*, Richard W. Weatherhead y Stanley R. Ross (comps.), Albuquerque: University of New Mexico Press, pp. 163-1982, 1978.

Martínez Verdugo, Arnoldo, *Crisis política y alternativa comunista*, México D.F.: Ediciones de Cultura Popular, 1979.

México, Oficina de Asesores del C. Presidente de la República, "Sistema Alimentario Mexicano", México D.F., borrador no publicado, 1980.

México, Proyectos Especiales de Desarrollo, "Programa de puertos industriales", México D.F., borrador sin publicar, noviembre-diciembre 1979.

México, Secretaría de Gobernación, *Ley electoral mexicana, 1812-1973*, México D.F., 1974.

México, Secretaría de Gobernación, "Ley de fomento agropecuario", en *Diario Oficial*, México D.F., enero 2, 1981.

México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982*, México D.F., 1979.

México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Programa de Energía. Metas a 1990 y proyecciones al año 2000*, México D.F., 1981.

México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *La industria petrolera en México*, México D.F., 1979.

México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México D.F., 1980.

México, Secretaría de Patrimonio Nacional, *Law to Promote Mexican Investment and to Regulate Foreign Investment*, México D.F., 1973.

México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Proyecto. Plan Nacional de Empleo, 1980-1982*, México D.F., noviembre 1979.

Meyer, Lorenzo *et al.*, *Las empresas transnacionales en México*, México D.F.: El Colegio de México, 1974.

Meyer, Lorenzo, "Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico", en *Authoritarianism in Mexico*, José Luis Reyna y Richard Weinert (comps.), Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, pp. 3-22, 1977.

Meyer, Lorenzo, *Mexico and the United States in the Oil Controversy, 1917-1942*, Austin: University of Texas Press, 1977.

Meyer, Lorenzo *et al.*, *Lecturas de política exterior mexicana*, México D.F.: El Colegio de México, 1979.

Meyer, Michael C., y William L. Sherman, *The Course of Mexican History*. Nueva York: Oxford University Press, 1979.

Middlebrook, Kevin J., "Energy Security in U.S.-Mexican Relations", en *Energy and Security*, David A. Deese y Joseph Nye (comps.), Cambridge: Ballinger Publishing Co., pp. 152-180, 1980.

Middlebrook, Kevin J., "Political Change in Mexico", en *Mexico-United States Relations*, Susan Kaufman Purcell (comp.), *Proceedings of the Academy of Political Science* **34** (1), Nueva York: Academy of Political Science, pp. 55-66, 1981.

Mosk, Stanford, *Industrial Revolution in Mexico*, Berkeley: University of California Press, 1954.

Nacional Financiera, *50 años de revolución mexicana en cifras*, México D.F., 1963.

Nacional Financiera, *Statistics on the Mexican Economy*, México D.F., 1977.

Nau, Henry R., "U.S.-Mexican Oil and Gas Relations: A Special Relationship?", en *United States Relations with Mexico: Context and Content*, Richard D. Erb y Stanley R. Ross (comps.), Washington D.C.: American Enterprise Institute, pp. 195-211, 1981.

Needler, Martin, *Politics and Society in Mexico*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1971.

Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México D.F.: El Colegio de México, 1976.

Ojeda, Mario, "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual", en *Foro Internacional,* **18** (1) 32-53 (1977).

Ojeda, Mario y René Herrera, *La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982*, México D.F.: El Colegio de México, 1983.

ONU Comisión Económica para América Latina, *México: Notas para el estudio económico de América Latina*, Washington D.C., 1979.

Organización de Estados Americanos, *Informes económicos de corto plazo. México, 1980*, Washington D.C., agosto 18, 1980.

Oteyza, José Andrés de, "México y el mercado internacional del petróleo", en *Energéticos*, **5** (6) 27-28 (1981).

Padgett, L. Vincent, *The Mexican Political System*, 2a. ed., Boston: Houghton Mifflin Co., 1976.

Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1973.

Paz, Octavio, *The Other Mexico: Critique of the Pyramid*, Lysander Kemp (comp.), Nueva York: Grove Press, 1972.

Paz, Octavio, "Reflections: Mexico and the United States", Rachel Phillips (trad.), *New Yorker*, septiembre 17, pp. 136-153, 1979.

Pellicer de Brody, Olga, "Cambios recientes en la política exterior mexicana", en *Foro Internacional,* **13** (2) 139-154 (1972).

Pellicer de Brody, Olga, *México y la revolución cubana*, México D.F.: El Colegio de México, 1972.

Pellicer de Brody, Olga, "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", en *Foro Internacional,* **21** (2) 152-159 (1980).

Peñaloza, Tomás, "La formulación de la política exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México", en *Foro Internacional,* **18** (1) 26 (1977).

Portillo, Jośe López, *Informe de Gobierno*, México D.F.: Secretaría de Programación y Presupuesto, varios números.

Poulson, Barry W., "The Brain Drain from Mexico to the United States", en *U.S.-Mexico Economic Relations*, Barry W. Poulson y Noel Osborn (comps.), Boulder: Westview Press, pp. 245-260, 1979.

Purcell, John F.H. y Susan Kaufman Purcell, "El estado y la empresa privada", en *Nueva Política,* **1** (2) 229-250 (1976).

Purcell, Susan, y John F.H. Purcell, "State and Society in Mexico: Must a Stable Polity be Institutionalized?", en *World Politics,* **32** (2) 194-227 (1980).

Purcell, Susan Kaufman, "Business-Government Relations in Mexico: The Case of the Sugar Industry", en *Comparative Politics,* **13** (2) 211-232 (1981).

Purcell, Susan Kaufman, *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*, Berkeley: University of California Press, 1975.

Purcell, Susan Kaufman (comp.), *Mexico-United States Relations, Proceedings of the Academy of Political Science,* **34** (1), Nueva York: Academy of Political Science, 1981.

Reyna, José Luis, *Control político, estabilidad y desarrollo en México. Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos,* **3**, México D.F.: El Colegio de México, 1974.

Reyna, José Luis y Richard Weinert, *Authoritarianism in Mexico*, Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977.

Reyna, José Luis *et al.*, *Tres estudios sobre el movimiento obrero en México*, México D.F.: El Colegio de México, 1976.

Reynolds, Clark, *The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth*, New Haven: Yale University Press, 1970.

Reynolds, Clark, "Why Mexico's 'Stabilizing Development' Was Actually Destabilizing (with Some Implications for the Future.)", en *World Development,* **6** (7-8) 1005-1018 (julio-agosto 1979).

Ríos Bustamante, Antonio (comp.), *Mexican Immigrant Workers in the U.S.*, Los Ángeles: UCLA, 1981.

Ronfeldt, David, Richard Nehring y A. Gándara, *México's Petroleum and U.S. Policy: Implications for the 1980s*, Santa Mónica: Rand Corporation, junio 1980.

Ross, Stanley (comp.), *Is the Mexican Revolution Dead?*, Nueva York: Knopf, 1966.

Safford, Frank, "Bases of Political Alignment in Early Republican Spanish America", en *New Approaches to Latin American History*, Richard Graham y Peter H. Smith (comps.), Austin: University of Texas Press, pp.71-111, 1974.

Sanderson, E. Steven, *Agrarian Populism and the Mexican State: The Struggle for Land in Sonora*, Berkeley: University of California Press, 1981.

Sante, Angela M. Delli, "The Private Sector, Business Organizations, and International Influence: A Case Study of Mexico", en *Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations*, Richard R. Fagen (comp.), Stanford: Stanford University Press, 1979.

Schmitt, Karl M., *Mexico and the United States 1821-1973: Conflict and Coexistence*, Nueva York: John Wiley, 1974.

Scott, Robert, *Mexican Government in Transition*, Urbana: University of Illinois Press, 1964.

Scott, Robert, "Mexico", en *Comparative Politics Today*, Gabriel Almond (comp.), pp. 366-402; Boston: Little Brown, 1974.

Segovia, Rafael, *La politización del niño mexicano*, México D.F.: El Colegio de México, 1975.

Sepúlveda, Bernardo y Antonio Chumacero, *La inversión extranjera* en *México*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1973.

Shafer, Robert, *Mexican Business Organizations*, Syracuse: Syracuse University Press, 1973.

Siglo XXI, *El perfil de México en 1980*, 3 vols., México D.F.: Siglo XXI, 1970.

Silva Herzog, Jesús, *Trayectoria ideológica de la revolución mexicana*, México D.F.: SEP, 1973.

Smith, Peter, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico*, Princeton: Princeton University Press, 1979.

Solís, Leopoldo, *Alternativas para el desarrollo*, México D.F.: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1980.

Solís, Leopoldo, *A Monetary Will-o-the-Wisp: Pursuit of Equity Through Deficit Spending*, Princeton: Princeton University Discussion Papers, núm. 77, 1977.

Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 10a. ed., México D.F.: Siglo XXI, 1980.

Spalding, Rose J., "State Power and its Limits: Corporatism in Mexico", en *Comparative Political Studies,* **14** (2) 139-161 (1981).

Spalding, Rose J., "Welfare Policymaking: Theoretical Implications of a Mexican Case Study", en *Comparative Politics* **12** (4) 419-438 (1980).

Stevens, Evelyn, *Protest and Response in Mexico*, Cambridge: MIT Press, 1974.

Story, Dale, 'Entrepreneurs and the State in Mexico: Examining the Authoritarian Thesis", Technical Papers Series, núm. 30, Institute of Latin American Studies, University of Texas, Austin, 1980.

Székely, Gabriel, *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*, México D.F.: El Colegio de México, 1983.

Székely, Gabriel, "Canada and Mexico, Preliminary Notes on their Energy Policies in the 1980s", en Henry M. Goldberg (comp.), *Policy Issues and Perspectives on North American Natural Gas Trade*, Stanford: Stanford University Institute for Energy Studies, pp. 155-176, 1984.

Székely, Gabriel, "The Mexican Economic and Political Situation", en *The Mexican Economic Crisis: Policy Implications for the United States*, Washington D.C.: U.S. Congressional Research Service, pp. 257-274, febrero de 1984.

Tannenbaum, Frank, *The Struggle for Peace and Bread*, Nueva York: Columbia University Press, 1950.

Tello, Carlos y Rolando Cordera, *México: la disputa por la nación: Perspectivas y op-*

ciones del desarrollo, México D.F.: Siglo XXI, 1981.
Tello, Carlos y Rolando Cordera (comps.), *La desigualdad en México*, México D.F.: Siglo XXI, 1984.
Tenenbaum, Barbara H., "Straightening Out Some of the Lumpen in the Development", en *Latin American Perspectives*, **2** (2) 3-16 (1975).
Thorp, Rosemary, y Lawrence Whitehead, *Inflation and Stabilization in Latin America*, Nueva York: Holmes and Meier, 1979.
Torres, Blanca, *Hacia la utopía industrial*, tomo 21 de la serie "Historia de la Revolución Mexicana", México D.F.: El Colegio de México, 1984.
Turner, Frederick C., *The Dynamic of Mexican Nationalism*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1968.
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Statistical Yearbook 1977*, París: UNESCO, 1978.
Urquidi, Víctor *et al.*, *International Credit Policy and the Foreign Policy of States: The Mexican Debt and Payment Crisis*, Ginebra, Center for Applied Studies in International Negotiations y The International Center for Monetary and Banking Studies, 1983.
U.S. Central Intelligence Agency, *The International Energy Situation: Outlook to 1985*, Washington D.C., abril 1977.
U.S. Central Intelligence Agency, *The World Oil Market in the Years Ahead*, Washington D.C., agosto 1979.
U.S. Congress, Joint Economic Committee, *Recent Developments in Mexico and Their Economic Implications for the United States*, Hearings before the Sucommittee on Inter-American Economic Relationships of the Joint Economic Committee, enero 17 y 24, Washington D.C., 1977.
U.S. Congressional Budget Office, *The World Oil Market in the 1980s: Implications for the United States*, Washington D.C., mayo 1980.
U.S. Congressional Research Service, *Mexico's Oil and Gas Policy: An Analysis*, Washington D.C., diciembre 1978.
U.S. Council of Economic Advisors, *Economic Report of the President*. Washington D.C.: Government Printing Office, enero 1981.
U.S. General Accounting Office, *Prospects for a Stronger U.S.-Mexico Energy Relationship*, Washington D.C., mayo 1, 1980.
U.S. House of Representatives, *Intelligence on the World Energy Outlook and Its Policy Implications*, Hearings before the Subcommitte on Oversight of the Permanent Select Committe on Intelligence, Washington D.C., 1980.
U.S. House of Representatives, *U.S.-Mexican Relations: An Update*, Hearings before the Subcommittee of Inter-American Affairs of the Committee of Foreign Affairs, Washington D.C., junio 1981.
U.S. House of Representatives, *U.S.-Mexican Relations and the Energy Crisis*, Washington D.C.: Committee on Foreign Affairs, junio 1980.
U.S. House of Representatives, Committee on Science and Technology, *U.S.-Mexico Relations and Potentials Regarding Energy, Immigration, Scientific Cooperation and Technology Transfer*, Washington D.C.: Government Printing Office, 1979.
U.S. Senate, *Mexico: The Promise and Problems of Petroleum*, Washington D.C.: Committee on Energy and Natural Resources, mayo 1979.
U.S. Senate, *The Western Hemisphere Energy System*, Hearings before the Committee of Energy and Natural Resources, Washington D.C., noviembre 1979.
Vargas, Armando, "Coup at Excélsior", en *Columbia Journalism Review*, **15** (3) 45-48 (1967).
Vaughan, Mary Kay, *The State, Education, and Social Class in Mexico, 1880-1928*, Dekalb: Northern Illinois University Press, 1982.
Vázquez, Carlos y Manuel García y Griego (comps.), *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence?*, Los Ángeles: UCLA, Chicano Studies Research Center y Latin American Center, 1983.

Vernon, Raymond F., *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge: Harvard University Press, 1963.
Villarreal, René, "El petróleo como instrumento de desarrollo y de negociación internacional: México en los ochentas", en *El Trimestre Económico*, **48** (1) 3-44 (1981).
Villarreal, René, "The Policy of Import-Substituting Industrialization", en *Authoritarianism in Mexico*, José Luis Reyna y Richard Winert (comps.), Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, pp. 67-107, 1977.
Weil, Thomas E. *et al.*, *Area Handbook for Mexico*, Washington D.C.: Government Printing Office, 1975.
Weintraub, Sidney, "Case Study of Economic Stabilization: Mexico", en *Economic Stabilization in Developing Countries*, William R. Cline y Sidney Weintraub (comps.), Washington D.C.: Brookings Institution, pp. 271-296, 1981.
Whitehead, Lawrence, *Mexico: From Bust to Boom: A Political Evaluation of the 1976-1979 Stabilization Program*, Latin American Program Working Paper num. 44, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, junio 1979.
Wilkie, James, *The Mexican Revolution: Federal Expenditures and Social Change Since 1910*, Berkeley: University of California Press, 1967.
Willars, Jaime Mario, "The Mexican Oil Sector in the 1980s. Issues and Perspectives", en *Journal of Energy and Development*, **9** (1) pp. 19-40, (1983).
Wionczek, Miguel, "On the Viability of a Policy for Science and Technology in Mexico", en *Latin American Research Review*, **16** (1) 57-78 (1981).
Wionczek, Miguel, *La sociedad mexicana: presente y futuro*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1973.
Womack, John, *Zapata and the Mexican Revolution*, Nueva York: Knopf, 1969.
Workshop on Alternative Energy Strategies (WAES), *Energy: Global Prospects, 1985-2000*, Nueva York: McGraw-Hill, 1977.
World Bank, *Annual Report*, varios números.
World Bank, *Energy in the Developing Countries*, Washington D.C., agosto 1980.
World Bank, *Mexico, Manufacturing Sector: Situation, Prospects and Policies*, Washington D.C.: 1979.
World Bank, *A Program to Accelerate Petroleum Production in the Developing Countries*, Washington D.C., 1979.
World Bank, *World Development Report*, Washington D.C., 1980, 1981.
Wyman, Donald (comp.), *Mexico's Economic Crisis: Challenges and Opportunities*, La Jolla, University of California (San Diego), 1983.

Estabilidad y cambio.
Paradojas del sistema político mexicano
se terminó de imprimir en mayo de 1985
en Robles Hnos. y Ass., S.A. de C.V.,
Calz. Acueducto 402, local 4-B
14370 México, D.F.
Fotocomposición y formación: Redacta, S.A.
Se imprimieron 2,000 ejemplares,
más sobrantes para reposición.
Diseñó la portada Mónica Díez Martínez.
Cuidó la edición el Departamento
de Publicaciones de El Colegio de México.

Centro de
Estudios Internacionales

Los contrastes y las paradojas constituyen el hilo conductor de este esfuerzo analítico sobre el México de nuestros días... El libro —resultado de la colaboración de un profesor mexicano y otro estadounidense, lo que en sí mismo es un acontecimiento poco común— se ocupa de la relación entre la notable estabilidad del sistema político mexicano y la compleja serie de factores sociales, económicos e internacionales que dan forma al proceso político del México contemporáneo. De estas páginas surge también una "agenda para los años ochenta" de problemas cuya importancia nadie puede negar, y cuya solución ejercerá una gran influencia sobre el futuro de la estabilidad que ha caracterizado al México posrevolucionario.

Lorenzo Meyer
El Colegio de México

Este libro sobre el México actual ha venido a llenar un espacio en la literatura para beneficio de estudiantes y público en general. Los autores han logrado una interpretación original, sugerente y objetiva... Su trabajo resulta de especial utilidad, por una parte, al incluir el análisis de complejos factores económicos y políticos relacionados con el reciente descubrimiento y desarrollo de los recursos petroleros y, por otra, por presentar un análisis detallado de los últimos dos sexenios en términos de su impacto inmediato, así como sobre las tendencias de largo plazo que darán forma al proceso de desarrollo político en México. Este libro provocará un amplio e interesante debate entre los estudiantes.

Roderic A. Camp
Central College, Iowa, EUA



El Colegio de México